

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-7/2011

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: ENRIQUE
FIGUEROA ÁVILA Y PAULA CHÁVEZ
MATA

México, Distrito Federal, a veintiséis de enero dos mil once.

VISTOS, para resolver los autos del expediente al rubro indicado, relativo al juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática, a fin de impugnar la sentencia dictada el diecisiete de diciembre de dos mil diez, por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación RA/25/2010, interpuesto por el citado partido en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Electoral del referido Estado, mediante el cual, determinó desechar por incompetencia la queja ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08; y,

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo expuesto por las partes y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

SUP-JRC-7/2011

1. Queja. Mediante escrito de dieciocho de febrero de dos mil diez, José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, presentaron denuncia en contra de José Isidro Moreno Arcega, diputado local propietario de mayoría relativa en el Distrito XXII del Estado de México, por hechos que presuntamente constituían infracción al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con diversos preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos.

La queja fue radicada ante el Instituto Federal Electoral con el expediente SCQ/QJMCQ/CG/012/2010 y resuelta el veintiuno de julio siguiente, en el sentido de desechar por incompetencia la queja respectiva y, remitir las constancias al Instituto Electoral del Estado de México.

2. Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México. La queja fue radicada bajo el expediente identificado con la clave ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08 y resuelta el primero de octubre siguiente, en el sentido de desechar por incompetencia la denuncia remitida por el Instituto Federal Electoral.

3. Recurso de apelación local. El siete de octubre de dos mil diez, el partido político ahora actor promovió recurso de apelación, para controvertir la resolución citada en el párrafo anterior, medio de impugnación que se radicó en el Tribunal

Electoral de esa entidad federativa, con el expediente número **RA/25/2010**.

El diecisiete de diciembre siguiente, el Tribunal Electoral del Estado de México resolvió el recurso de apelación en el sentido de confirmar la resolución reclamada.

II. Juicio de revisión constitucional electoral. Disconforme con lo anterior, el cinco de enero del año dos mil once, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México presentó, ante el Tribunal Electoral de esa entidad federativa, demanda de juicio de revisión constitucional electoral, a fin de impugnar la sentencia dictada en el recurso de apelación precisado en el resultando que antecede.

III. Recepción del expediente en la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca de Lerdo, Estado de México. El seis de enero de dos mil once, el Presidente del Tribunal Electoral del Estado de México remitió, a la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la demanda con sus anexos, así como el informe circunstanciado correspondiente.

SUP-JRC-7/2011

La citada Sala Regional radicó el medio de impugnación, como juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave ST-JRC-5/2011.

IV. Acuerdo de la Sala Regional Toluca. El seis de enero de dos mil once, la Sala Regional Toluca determinó que no se actualizaba su competencia legal para conocer y resolver el juicio precisado, concluyendo que el asunto era de remitirse a la Sala Superior para que determinara lo que en Derecho proceda.

V. Recepción de expediente en Sala Superior. En cumplimiento a lo precisado en el resultando que antecede, el siete de enero de dos mil once, el actuario adscrito a la Sala Regional Toluca presentó, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio TEPJF-ST-SGA-OA-41/2011, por el cual remitió el expediente ST-JRC-5/2011.

VI. Turno a Ponencia. Mediante proveído de siete de enero de dos mil once, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-JRC-7/2011**, ordenando su turno a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VII. Acuerdo de Competencia de la Sala Superior. El catorce de enero del año en curso, esta Sala Superior asumió la competencia para conocer y resolver el juicio de revisión

constitucional electoral al rubro indicado, promovido por el Partido de la Revolución Democrática.

VIII. Admisión, sustanciación y cierre de instrucción. En el momento procesal oportuno, la Magistrada Instructora admitió a trámite la demanda, formuló requerimiento el cual se tuvo por desahogado y, agotada su instrucción, la declaró cerrada, por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia; y,

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática, a fin de impugnar la sentencia dictada el diecisiete de diciembre de dos mil diez, por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación RA/25/2010, interpuesto por el citado partido en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Electoral del referido Estado, mediante el cual, determinó desechar por incompetencia la queja ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08, tal como

SUP-JRC-7/2011

se determinó en el Acuerdo Plenario del catorce de enero pasado.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral. El medio de impugnación en análisis reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 86, párrafo 1 y 88, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se expone enseguida:

a. Oportunidad. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 7, párrafo 2 así como 8, párrafo 1, de la citada Ley General, la demanda se promovió oportunamente, ya que la sentencia impugnada le fue notificada a la parte actora, el diecisiete de diciembre de dos mil diez, y el escrito inicial de demanda se presentó ante la autoridad responsable el cinco de enero de dos mil once, lo cual implica que dicha promoción se presentó dentro del plazo de los cuatro días que prevé la norma.

Lo anterior, tomando en consideración que el segundo periodo vacacional del Tribunal Electoral del Estado de México, transcurrió del lunes veinte al viernes treinta y uno, ambos de diciembre de dos mil diez, además de que en el momento en que sucedieron los hechos no se encontraba en curso un proceso electoral, por lo cual, para el cómputo del plazo legal deberán contarse sólo los días hábiles.

Por tanto, el plazo para interponer el presente medio de impugnación transcurrió del lunes tres al jueves seis de enero del año en curso, descontando los días uno y dos del mismo mes, al haber sido sábado y domingo, respectivamente.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior, que el día dos de enero del año en curso, inició el proceso electoral en dicha entidad federativa para la renovación del titular del Poder Ejecutivo local, pero como se indicó en párrafos precedentes los hechos ocurrieron fuera de proceso electoral, por lo que la demanda de mérito se presentó dentro del plazo legal.

b. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre del actor, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello. Se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los conceptos de agravio; asimismo, se hace constar el nombre y firma autógrafa del promovente, con lo que se cumple con los requisitos previstos en el artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c. Legitimación y personería. El juicio es promovido por el Partido de la Revolución Democrática a través de Marcos Álvarez Pérez, en su carácter de representante propietario del citado partido ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México. Calidad, que es reconocida por el tribunal responsable en su informe circunstanciado. Por tanto, en

SUP-JRC-7/2011

términos del artículo 88, párrafo 1, inciso a), de la Ley en cita, se tiene al partido y a su representante por acreditados dichos requisitos.

d. Definitividad. El requisito de definitividad y firmeza previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollado en el artículo 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, también se surte en la especie.

Lo anterior es así, debido a que la resolución combatida es un acto definitivo y firme contra el cual no procede algún otro medio de impugnación en virtud del cual se pueda modificar o revocar, en atención a que se trata de una sentencia dictada por la máxima autoridad jurisdiccional electoral en esa entidad federativa, a saber, el Tribunal Electoral del Estado de México, en un recurso de apelación, en términos de los artículos 301, 302, 302 bis y 342 del Código Electoral del Estado de México.

e. Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple también con este requisito, en tanto que el partido manifiesta que se violan en su perjuicio los artículos 17, 35 fracción I, 41, segundo párrafo, 99 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f. La violación reclamada puede ser determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo. En el caso que

se analiza, se cumple el requisito previsto en el artículo 86, párrafo primero, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que la violación reclamada sea determinante.

El juicio de revisión constitucional electoral, conforme a su naturaleza jurídica, es la vía constitucional y legalmente establecida a favor de los partidos políticos, para controvertir la legalidad de los actos, resoluciones o procedimientos de índole electoral, definitivos y firmes, emitidos por las autoridades administrativas, legislativas o jurisdiccionales, en las entidades federativas, que sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado final de la elección.

El requisito en examen se satisface ya que el juicio que nos ocupa, se interpone en contra de una sentencia emitida por la autoridad jurisdiccional electoral de una entidad federativa, en la que confirmó la resolución de primero de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo General Instituto Electoral del Estado de México, mediante la cual, determinó desechar la queja ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que el requisito en análisis se satisface por lo siguiente:

El veintiuno de julio de dos mil diez, el Instituto Federal Electoral, resolvió la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática, en el sentido de *desecharla por incompetencia* y ordenó remitir las constancias al Instituto

SUP-JRC-7/2011

Electoral del Estado de México; el primero de octubre del mismo año, el referido Instituto Electoral local, resolvió en el sentido de *desechar la queja por ser incompetente*; inconforme con lo anterior, el partido actor presentó recurso de apelación ante el Tribunal Electoral de la citada entidad federativa, el cual resolvió el diecisiete de diciembre de dos mil diez, *confirmando* la resolución administrativa.

Como ya se mencionó, en el fondo de este asunto se tiene que el dieciocho de febrero de dos mil diez, se presentó una queja contra José Isidro Moreno Arcega, diputado local de mayoría relativa por el Distrito XXII en el Estado de México, por mantener al menos seis bardas en el municipio de Ecatepec de Morelos en el referido estado, del dieciséis de diciembre de dos mil nueve hasta el dieciocho de febrero de dos mil diez, de diferentes medidas, que contienen su nombre, posicionamientos de carácter particular, emblemas de los institutos políticos Partido Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, así como agradecimientos por la votación recibida en el proceso de elección constitucional que se llevó a cabo en la citada entidad federativa, el pasado cinco de julio de dos mil nueve.

A juicio del ahora partido actor, lo anterior podría dar lugar a contravenir lo estipulado en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 129 de la Constitución Política del Estado de México, en relación con diversos preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como del Reglamento del

Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos, lo cual, resultaría suficiente para tener por acreditado el requisito de procedencia bajo estudio.

Ello, porque sólo será posible resolver si los hechos denunciados afectarán o no de forma determinante el resultado de un proceso electoral en esa entidad federativa, conociendo si la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el en recurso de apelación RA/025/2010 se ajustó a los principios de constitucionalidad y legalidad, cuando determinó confirmar la decisión del Instituto Electoral local de no ser competente para conocer sobre los hechos materia de la denuncia.

De ahí que se considere que, en la especie, el requisito del carácter determinante de la violación aducida, se encuentre plenamente acreditado.

g. La reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales. Con relación al requisito contemplado en los incisos d) y e) del artículo 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, ya que no existe algún plazo fatal que niegue la posibilidad de que, en el supuesto de que le asistiera razón al partido actor, se pudiera acoger su pretensión, porque como se indicó, éste busca finalmente revocar la sentencia que confirmó la resolución del

SUP-JRC-7/2011

Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante la cual se desechó por incompetencia la queja registrada como ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08.

Por tanto, al tenerse por satisfechos los requisitos de procedibilidad de este juicio constitucional, procede determinar la naturaleza jurídica del presente medio de impugnación.

TERCERO. Estricto derecho. Es importante resaltar, que de conformidad con lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el juicio de revisión constitucional electoral no procede la suplencia de la queja deficiente, en tanto que se está ante un medio de impugnación de estricto derecho, que imposibilita a este órgano jurisdiccional electoral suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios, permitiéndose únicamente al tribunal del conocimiento, resolver con sujeción a los agravios expuestos por el enjuiciante, siguiendo las reglas establecidas en el Libro Cuarto, Título Único, de la mencionada ley.

También se debe subrayar que, si bien para la expresión de agravios, se ha admitido que éstos se pueden tener por formulados independientemente de su ubicación en determinado capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o utilizando cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne, también lo es que, como

requisito indispensable, éstos deben contener con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que ocasiona el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que con tal argumento expuesto por el enjuiciante, dirigido a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad en el proceder de la autoridad responsable, este órgano jurisdiccional se ocupe de su estudio con base en los preceptos jurídicos aplicables.

Precisado lo anterior, se pasa a reproducir la sentencia impugnada y la demanda del presente juicio constitucional; así como a estudiar el fondo de la presente controversia.

CUARTO. Resolución Impugnada.

“SEXTO. FIJACIÓN DE LA LITIS.

Una vez expuesto lo anterior, lo procedente es constreñir la controversia a establecer si la autoridad responsable desechó debidamente la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática; así como, si el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, tiene la facultad de emitir el proyecto de desechamiento en relación con las quejas instauradas en el Instituto Electoral del Estado de México, remitiéndolo directamente al Consejo General para su aprobación.

Es un imperativo que conforme a los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la decisión judicial deberá cumplir los principios de constitucionalidad y legalidad, lo que implica necesariamente, el cumplimiento de la garantía de legalidad prevista en el párrafo primero del artículo 16 constitucional, relativo a la fundamentación y motivación del acto de autoridad; por tanto, la decisión judicial, se integra no sólo del conjunto de juicios y raciocinios que conforman un hacer del juzgador sino también exige determinar y concretar al justiciable dentro del universo normativo las reglas jurídicas que son materia de fundamentación y que serán aplicables a la solución de los asuntos sometidos a la potestad del órgano jurisdiccional.

En esta tesitura, para dar una mayor precisión normativa al caso que se resuelve, este Tribunal estima oportuno hacer una relación de las disposiciones legales que serán materia de estudio, interpretación y aplicación al que se resuelve, en el siguiente orden:

SUP-JRC-7/2011

A. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

'Artículo 14'. (Se transcribe).

'Artículo 16'. (Se transcribe).

'Artículo 22'. (Se transcribe).

'Artículo 116'. (Se transcribe).

'Artículo 134'. (Se transcribe).

B. DECRETO que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007.

C. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

'Artículo 15'. (Se transcribe).

D. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

'Artículo 9'. (Se transcribe).

E. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

'Artículo 11'. (Se transcribe).

'Artículo 12'. (Se transcribe).

'Artículo 129'. (Se transcribe).

F. CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

'Artículo 1'. (Se transcribe).

'Artículo 95'. (Se transcribe).

'Artículo 157'. (Se transcribe).

'Artículo 355'. (Se transcribe).

'Artículo 356'. (Se transcribe).

G. REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO:

'Artículo 1'. (Se transcribe).

‘Artículo 6’. (Se transcribe).

‘Artículo 14’. (Se transcribe).

H. LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL:

‘Artículo 1’. (Se transcribe).

‘Artículo 4’. (Se transcribe).

‘Artículo 28’. (Se transcribe).

A. Del conjunto de las disposiciones constitucionales y legales citadas se desprende la finalidad perseguida tanto por el reformador de la Constitución como del legislador ordinario, federal y local, para establecer las bases en que habrán de disponerse los recursos públicos, en tanto que los servidores públicos deben orientar su actuación a la propia teleología que persigue la administración, esto es, el cumplimiento de satisfactores básicos a la sociedad.

Un primer estadio, se obtiene del texto original del artículo 134 constitucional (publicado en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917), del cual se advierte que el constituyente de 1916-1917 plasmó el objetivo de que todo contrato para la ejecución de obras públicas sea adjudicado en subasta -pública-.

Un segundo momento se encuentra en la denominada “renovación moral de la sociedad” (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982) instrumentado por el presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, entre otros, la reforma al artículo 134 constitucional, sobre el propósito de que los recursos se administren con eficiencia, eficacia y honradez, a efecto de satisfacer los objetivos al que están destinados. Así mismo, se determina que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra se adjudiquen mediante licitaciones públicas. Finalmente, esta reforma impone la obligación a los servidores públicos de respetar las bases contenidas en el precepto que se comenta.

De esta manera, se obtiene que en la medida en que el legislador proyecta una política en el cumplimiento de los satisfactores a la sociedad, también esta previendo que los servidores públicos conduzcan la administración de los recursos que tienen a su cargo conforme a las normas que las rigen. Por ello un último estadio lo constituyó la reforma (tercera) al artículo 134 constitucional con el objetivo de imponer límites al manejo de los recursos públicos a los fines estrictamente previstos y en la regulación de la propaganda gubernamental.

En la parte que interesa, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, Presidente de la Comisión Ejecutiva de la Negociación y Construcción de Acuerdos, a nombre propio y

SUP-JRC-7/2011

de Legisladores de diversos Grupos Parlamentarios, destaca en relación al último de los preceptos invocados, lo siguiente:

[...]

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales [...].

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

- *En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;*
- *En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y*
- *En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones’.*

De este modo, la reforma constitucional electoral de 2007, introdujo a las reglas sobre el manejo de los recursos públicos contenido en el artículo 134 constitucional, las siguientes bases:

- a) El principio de imparcialidad el manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos.
- b) La regulación de la propaganda gubernamental que realicen los poderes públicos, órganos, dependencias y niveles de gobierno. Además de imponer restricciones a la misma en aras de respetar el principio de equidad.

De todo ello, sobre un argumento interpretativo del artículo 134 constitucional se advierte la teleología del constituyente originario y del reformador para controlar la actuación de los servidores públicos en el manejo de los recursos, por un lado, y que el cargo que ostenta no sea un medio para obtener un fin diverso que el deber que estriba la función pública, por el otro. Así, la racionalidad se justifica en la medida que se está previendo que la infracción a esa normatividad puede tener implicaciones de diversa índole: administrativa, política, penal, electoral, entre otros.

B. Además, del conjunto de dispositivos constitucionales y legales invocados, deriva un régimen expreso de distribución de competencias entre poderes, órganos y ámbitos de gobierno; en especial, del tema

relativo al artículo 134 constitucional, a partir del Transitorio Sexto del Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007.

Distribución competencial que debe ajustarse a las garantías de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 13, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pues se impone como imperativo que todo acto de molestia o privativo provenga de autoridad competente, lo cual no acontece tratándose de autoridades de facto -competencia de facto-.

En tal estado de cosas, es indudable que el régimen competencial es acorde al principio de legalidad, porque es precisamente en una norma jurídica en la que se determina y delimita el campo de actuación de una autoridad, sin que pueda extenderse so pretexto de interpretaciones que tienden sobre manera a sustituir en la voluntad del legislador, porque de suyo las omisiones legislativas, por más injustas que parezcan no pueden alterar el arquetipo constitucional que asegura al gobernado sus garantías y libertades en la medida en que el legislador así lo ha considerado.

C. Sobre la regulación normativa descansa el principio de reserva de la ley así como el de subordinación jerárquica. Sobre el primero, la Constitución otorga al legislador la obligación de que sólo mediante la ley regule una determinada situación jurídica, excluyendo de esa misma regulación otras fuentes de regulación, por ejemplo, el reglamento; por el segundo, la ley se establece como materia de regulación, lo cual se hace mediante la facultad reglamentaria, por tanto, este no puede modificar o rebasar el contenido de la ley, pues ese es su límite.

D. De las disposiciones transcritas se advierte un imperativo derivado del Transitorio Sexto del Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007, consistente en que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

De igual manera, el reformador de la Constitución, reservó a las Legislaturas de las Entidades Federativas y al Distrito Federal, la competencia para que mediante la ley se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, que señala:

'HABILITACIÓN REGLAMENTARIA. EL ARTÍCULO 93 DEL CÓDIGO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO QUE LA PREVEÉ A FAVOR DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS¹. (Se transcribe).

Esa misma suerte corre el artículo 134 constitucional al establecer que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores (del citado precepto), incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Sin embargo, ello no conduce a que tal imperativo se entienda como una obligación de que el legislador ordinario -local- realice una copia exacta de la actividad del reformador de la constitución (incluyendo sus instituciones), ya que eso sería un absurdo jurídico, puesto que existe por parte de las entidades Federativas con base en el principio del federalismo, autonomía para actuar con plena libertad en materia legislativa, siempre que aquello no contravenga a la Constitución. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Abril de 2010, que señala:

'FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE DURANGO, AL CONFERIR LA ATRIBUCIÓN RELATIVA A LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, NO CONTRAVIENE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA². (Se transcribe).

Sobre esta base, el legislador del Estado de México (tanto el reformador de la Constitución Local, como del ordinario), han regulando desde su campo competencial la materia que le fue reservada.

OCTAVO. ESTUDIO DE FONDO.

I. El recurrente aduce como motivo de disenso que los razonamientos utilizados por la autoridad responsable para desechar la queja interpuesta por José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, por derecho propio y en su calidad de militantes del Partido de la Revolución Democrática, en contra de José Isidro Moreno Arcega, Diputado Local de Mayoría Relativa en funciones por el Distrito Electoral XXII, son violatorios al principio, de legalidad, ya que conforme a los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, éste ha estudiado los criterios de competencia respecto de las violaciones en materia de difusión personalizada de los servidores públicos que se encuentra regulada en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Sigue aduciendo el recurrente que la conclusión a la que arriba la responsable al declararse incompetente, representa una transgresión al Tribunal Electoral del Estado de México principio de una adecuada fundamentación y motivación, ya que, la legislación aplicable en el Estado de México es una consecuencia de la reforma constitucional federal en materia electoral del año dos mil siete, la cual está regulada en el artículo

129 de la Constitución Local, en la que se colige la prohibición de los servidores públicos de realizar promoción personalizada de imagen a través de su propaganda institucional o gubernamental.

Por lo que, si la queja invoca dispositivos del orden federal, esto no es suficiente para que la responsable argumente que por tal situación no se encuentra en su marco de actuación, la facultad para conocer de la denuncia, ya que la conducta denunciada consiste en propaganda difundida en el territorio del Estado de México, que el servidor público ostenta el cargo de diputado en la legislatura local, y que la propaganda hace alusión a un agradecimiento tanto del servidor público como de los partidos políticos que lo postularon.

Así mismo, continúa señalando el recurrente que en el escrito de queja se hizo de conocimiento al Instituto Electoral del Estado de México la difusión en seis bardas promocionales del diputado por el Distrito XXII local José Isidro Moreno Arcega, los cuales contienen su nombre, posicionamiento de carácter particular, agradecimientos por la votación recibida en el proceso de elección que se llevó a cabo en el Estado de México el cinco de julio de dos mil nueve, lo que a su consideración conculca la citada prohibición constitucional, ya que, con dicha difusión se promociona la imagen y el nombre del servidor público en funciones, por lo que es evidente que el Instituto Electoral del Estado de México, sí tiene competencia para entrar al estudio de fondo por las denuncias que se presenten por transgresión en materia de difusión de propaganda político electoral o gubernamental de los servidores públicos, que puedan incidir en el desarrollo de una contienda electoral.

Continúa arguyendo el recurrente que de la resolución impugnada, existen indicios para arribar a la conclusión de que el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Partido Nueva Alianza, fomentaron la difusión ilegal de la propaganda denunciada, al permitir que uno de sus candidatos se encuentre desplegando conductas contrarias al artículo 134 de la Constitución Federal y 129 de la Constitución Local, por lo que dichos partidos son responsables a través de la conocida "*culpa in Vigilando*" por la difusión de la propaganda contraria a la ley.

Finalmente señala el impugnante que el argumento utilizado por la autoridad responsable en el sentido de que la queja debió ser desechada porque las conductas denunciadas de ninguna manera inciden en el proceso electoral local, es dogmática, además de que, el punto medular de la queja, no es que se trate de propaganda con fines electorales, ya que con ese razonamiento sería válido el hecho de que en este momento no hay proceso electoral federal o local, además de que es claro de que en dicha propaganda no se está solicitando el voto, ni se está promocionando candidatura alguna o se está difundiendo plataforma electoral.

Por otra parte, la autoridad responsable, aduce que del artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México se evidencia que la competencia para vigilar el cumplimiento de las infracciones a los mandatos y prohibiciones en él consignados, se circunscribe en el Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las

SUP-JRC-7/2011

de los ayuntamientos; por lo que es inconcuso que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México carece de competencia para conocer de violaciones lo dispuesto por los artículos 134 de la Constitución Federal; así como 129 de la Constitución Local.

De esta manera, del estudio pormenorizado del acto impugnado, se llega a la conclusión de que el agravio en análisis es **INFUNDADO** en una parte, y en otra **INOPERANTE**, en virtud a los razonamientos siguientes:

Este órgano colegiado considera que no le asiste competencia al Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de las irregularidades contempladas en el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por las razones que se exponen enseguida.

La competencia es un presupuesto procesal, sin el cual, impide que pueda válida y eficazmente iniciar, desarrollar y concluir un procedimiento o proceso, sea que se ventile ante un órgano formal o materialmente jurisdiccional. Para ello resulta menester definir el marco doctrinal, legislativo y jurisprudencial aplicable a ese presupuesto procesal.

En el campo doctrinal, Ignacio Burgoa sostiene que la competencia es: *“una condición presupuesta sine qua non, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz”*.

Ignacio L. Vallarta refiere que la competencia es: *“la suma de facultades que la ley da (a una autoridad) para ejercer ciertas atribuciones”*, de ahí la regla de competencia de que si la ley no faculta al órgano de autoridad, éste no puede intervenir; es decir, el Estado sólo puede hacer lo que jurídicamente tiene permitido.

Para el jurista Eduardo Pallares, la competencia es: *“la porción de jurisdicción que la ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios”*.

Finalmente, Ovalle Favela, define a la competencia como: *“...una condición que deben satisfacer no sólo los juzgadores sino todas las autoridades. Por la misma razón, la competencia debe estar señalada en la ley... La competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos”*.

El examen de la competencia es una obligación ineludible para cualquier autoridad, de lo contrario, constituye una violación a las disposiciones de orden público que impacta negativamente en los justiciables, al permitir la instauración de un proceso o procedimiento y el dictado de una resolución que ponga fin a la contienda, cuando no se dan los supuestos o que imposibilitan que concluya de manera normal o anormal.

Los presupuestos procesales -como la competencia- son aspectos de carácter técnico, que obligan a estudiarse previamente ya sea por vía de excepción o aún de oficio, pues la resolución que pudiera dictarse podría resultar ilegal por emanar de un procedimiento viciado, ya que los presupuestos procesales no puedan convalidarse por la negligencia de las

partes para su impugnación o por la omisión de la autoridad primigenia, porque las normas que rigen el procedimiento o proceso no están sujetos al convencionalismo de los interesados, sino, como se ha apuntado son de orden público y de estudio preferente; además, es sabido que las sentencias o resoluciones que definen una situación jurídica controvertida sólo pueden ocuparse por excepción de los presupuestos procesales que se llegaren a presentar con ocasión de su carácter superveniente.

Sirve de de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Mayo de 2004, que señala:

'PRESUPUESTOS PROCESALES. MOMENTO DE SU EXAMEN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO)'. (Se transcribe).

Así como la tesis, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil del Sexto Circuito, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Mayo de 2010, que es del tenor siguiente:

'PRESUPUESTOS PROCESALES. SU ESTUDIO OFICIOSO ESTÁ CONFERIDO TANTO AL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA COMO AL TRIBUNAL DE APELACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)'. (Se transcribe).

Lo expuesto, es acorde a la hermenéutica de los numerales 2, 3 y 356, del Código Electoral del Estado de México, que impiden que se aborden cuestiones relacionadas con los presupuestos procesales, en la resolución de fondo, pues se impone la obligación de que el estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realice de oficio, previo a la admisión y, de advertirse alguna de ellas se proponga el desechamiento o sobreseimiento del asunto, en caso de aparecer posteriormente y hasta antes de emitirse la resolución final.

El último de los dispositivos citados, es materia de reglamentación, de tal suerte que en el artículo 42, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, se prevé que la falta de competencia del órgano para conocer y resolver de una queja o denuncia será motivo de improcedencia.

En tal estado de cosas, es dable arribar a la conclusión que en el ordenamiento jurídico electoral del Estado de México, la competencia, como presupuesto procesal, es de estudio preferente y oficio, cuya actualización motiva el desechamiento o sobreseimiento, según sea el caso, de las cuestiones controvertidas sometidas al conocimiento del Instituto Electoral de esta entidad Federativa; de lo contrario se estaría frente a un procedimiento viciado de origen que atentaría con el régimen competencial establecido en la Constitución (Federal o Local) o en la Ley, porque los presupuestos procesales no son motivo de convalidación o pacto de las partes en una contienda.

SUP-JRC-7/2011

No puede pasarse por alto que el caso que nos ocupa el estudio de la competencia es plena puesto que no existe una autoridad superior después de la responsable, para que aquella competencia admita una clasificación.

Por tanto, acogiendo al principio procesal que se encuentra contenido en la mayoría de las leyes procesales de las entidades Federativas, todo lo actuado ante autoridad incompetente es nulo.

Asentado lo anterior, en el caso concreto, a juicio de este órgano de justicia electoral, la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México de uno de octubre de dos mil diez, por el que desecha por incompetencia el recurso de queja presentado por José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, en contra de José Isidro Moreno Arcega, Diputado Local de Mayoría Relativa en funciones por el Distrito Electoral del Estado de México, identificado bajo el número ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08, es apegado a derecho.

Para arribar a esa conclusión es menester recurrir al contenido del numeral 129, de la Constitución Particular del Estado, que establece lo siguiente:

'Artículo 129'. (Se transcribe).

Frente a un dispositivo constitucional, aún del orden local, obliga al juzgador a realizar un ejercicio valorativo mayor previo a emplear un método interpretativo, que además, resulta diverso al que de ordinario se ocupa para los demás ordenamientos jurídicos; de tal modo que la interpretación constitucional -local- requiere de un examen cuidadoso y acucioso puesto que ahí descansan los principios fundamentales de la estructura política del Estado.

Así, la interpretación constitucional no se presenta frente a la potestad del juzgador de manera libre y habitual, es necesario que exista de modo evidente y concreto un texto oscuro, deficiente o dudoso que no permita entender cuál es el verdadero sentido de su texto o autor. Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Septiembre de 2007, que señala:

'INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. PARA DETERMINAR SI EXISTE OBLIGACIÓN DE REALIZARLA DEBE DISTINGUIRSE SI SE TRATA DE ACTOS NEGATIVOS U OMISIVOS'. (Se transcribe).

En el caso concreto, se advierte que el reformador de la constitución local, dio cumplimiento al mandato del Constituyente Permanente, contenido en el Transitorio Sexto del Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007, consistente en que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor, sin

embargo, como se ha sostenido (*supra*), no se obliga a la legislatura a realizar una copia exacta de las instituciones que se hayan creado en la Federación, sino de actuar conforme al marco jurídico-competencial, sin que se contravenga a la Constitución; resultando aplicable la señalada tesis P./J. 52/2010, página 1566, Pleno, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro *'FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE DURANGO, AL CONFERIR LA ATRIBUCIÓN RELATIVA A LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, NO CONTRAVIENE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA'*.

Además, el reformador de la Constitución impuso una reserva legal para el legislador ordinario (de la Federación y el de la entidades Federativa), consistente en que sólo en una ley han de realizarse las adecuación que derivan de esa voluntad; cobrando aplicación la invocada tesis P./J.28/2007, página 1516, Pleno, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro *"HABILITACIÓN REGLAMENTARIA. EL ARTÍCULO 93 DEL CÓDIGO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO QUE LA PREVEÉ EN FAVOR DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"*.

De la lectura al citado artículo 129, de la Constitución Local, no existe en su redacción oscuridad, deficiencia o duda respecto a su contenido; ello es así porque se advierte una clara división competencial que asumirán los órganos y dependencias del Estado de México, para vigilar el cumplimiento a los párrafos quinto y sexto del precepto constitucional en referencia.

Por tanto, *"in claris non fit interpretatio e interpretatio cessat in claris"*, principio que acata definitivamente el postulado del reformador de la constitución.

En este orden de ideas, el reformador de la Constitución Local, determinó que la aplicación de los recursos públicos a cargo de los servidores públicos sea con **imparcialidad** (*evitando de esta manera influir en la equidad de la competencia entre partidos*); y, las bases para regular la **propaganda gubernamental** (*permisión*) y los **límites** (*prohibición*) a que debe sujetarse su contenido.

De este modo, no puede reducirse el contenido del precepto constitucional a un solo campo jurídico-disciplinar pues como se ha anotado la interpretación constitucional goza de caracteres especiales y diferenciables al que de ordinario se ocupa en cualquier otro ordenamiento jurídico. Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Febrero de 2006, que es del tenor siguiente:

'INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN

SUP-JRC-7/2011

POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA. (Se transcribe).

De esta forma, el reformador de la constitución al incluir los párrafos señalados e insertos en el Título Sexto, de la Constitución Particular, determina las implicaciones jurídicas del manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos, de tal modo que en los subsecuentes párrafos precisa **qué normatividad regulará** la infracción a esos principios y reglas, así como **cuáles serán las autoridades competentes** para ello.

De tal manera que los párrafos penúltimo y último del artículo 129, de la Constitución Local, derivan dos principios: el de distribución competencial y el de reserva legal.

El primero, señala expresa y limitativamente que el Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en el citado precepto constitucional local, en el marco de sus respectivas competencias, lo cual se entiende como competentes para conocer y resolver respecto de la infracción a la normativa constitucional en cita.

Es limitativa la redacción del texto, pues la competencia no deriva de un acto jurisdiccional sino de la voluntad popular expresada por una norma que define el campo de actuación de las autoridades y la forma, modo y condiciones para su intervención en la esfera jurídica de los gobernados.

En el segundo, reserva a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, como el instrumento exclusivo e idóneo para determinar las sanciones e imponerlos ante la infracción al dispositivo constitucional en mención, extendiendo en su caso, esa facultad hacia las demás leyes aplicables. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Noviembre de 2008, que señala:

‘RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA NORMA DE EFICACIA INDIRECTA, QUE RESERVA AL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD PARA SU REGULACIÓN E IMPOSICIÓN EN LAS LEYES SECUNDARIAS. (Se transcribe).

De este modo, es incuestionable que la competencia se haya expresa y claramente delimitada, por lo que excluye a cualquier otra autoridad para actuar frente a la infracción del texto constitucional referido.

Ello es así, porque la competencia de las autoridades no puede atribuirse mediante la integración normativa o más aún por vía interpretativa, puesto que la competencia es atribuida por el legislador mediante una ley, siendo acorde al

principio de legalidad y seguridad jurídica, que todo acto derive de autoridad competente y es precisamente en la ley donde fundará y motivará su actuación.

Es concluyente que en el numeral 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se encuentra regulado el principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos; las bases para la propaganda gubernamental y las prohibiciones a que se sujetarán; la regulación mediante una ley de las infracciones e imposiciones de sanciones al citado precepto constitucional; así como las autoridades competente para ello.

Es conveniente destacar que el dispositivo constitucional local multicitado tratándose del manejo imparcial de los recursos públicos y la propaganda gubernamental se hayan delimitados por una parte material y temporal. La parte material encuentra sustento cuando el legislador determina la falta, la sanción e imposición frente a la infracción al precepto en mención. En tanto que, el aspecto temporal hace referencia al momento en que pueda actualizarse una conducta infractora; determinándose su temporalidad o intemporalidad, según la materia al que se haya ligado. Ello es así, porque la infracción a los párrafos quinto y sexto del artículo 129, de la Constitución Particular puede dar lugar a diferentes ámbitos de responsabilidad.

Ahora, en lo que atañe al campo electoral, se advierte que el reformador de la Constitución Local, omitió al Instituto Electoral del Estado de México en el texto del artículo 129, su inclusión como autoridad competente para resolver respecto de la infracción a los párrafos quinto y sexto; inferencia que se advierte de la propia sistemática constitucional, pues en las normas que regulan aquella materia tampoco se advierte atribución competencial al respecto, por tanto su congruencia determina que aquella autoridad no resulta particularmente competente para resolver de las infracciones al aludo precepto constitucional local, como si se prescribe para las autoridades ahí señaladas. Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Febrero de 2006, que señala:

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA. (Se transcribe)

De tal manera que si el reformador de la constitución local no incluyó al Instituto Electoral del Estado de México como autoridad competente para resolver de las infracciones a los párrafos quinto y sexto, del artículo 129, de la Constitución Local, no puede por vía interpretativa o integradora atribuirse aquella competencia pues tal proceder implicaría sustituirse en la voluntad popular expresada por el legislador constitucional. Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Agosto de 2006, que señala:

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE

<p>modalidad de radio y televisión.</p> <p>Ninguna otra persona, física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.</p> <p>Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, tanto de las autoridades estatales, como municipales y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.</p> <p>La propaganda impresa deberá ser reciclable, preferentemente deberá elaborarse con materiales reciclados o biodegradables que no contengan sustancias tóxicas ni</p>	<p>fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.</p> <p>El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, conforme a sus respectivas competencias.</p> <p>La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables.</p>	<p>treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.</p> <p>La Legislatura del Estado determinará los programas sociales que por ningún motivo deberán suspenderse durante el periodo que señala el párrafo anterior y promoverá las medidas necesarias para su cumplimiento en los tres ámbitos de gobierno que generen condiciones de equidad en el proceso electoral.</p> <p>El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las Contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los Organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, conforme a sus respectivas competencias. La infracción a las disposiciones previstas en este artículo será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables.</p>
--	---	--

SUP-JRC-7/2011

<p>materiales que produzcan riesgos a la salud de las personas.</p> <p>Las infracciones a lo dispuesto en materia de propaganda electoral darán motivo a la imposición de sanciones de los términos que determine la ley. El Instituto Electoral del Estado de México impondrá las sanciones en el ámbito de su competencia mediante procedimientos expeditos, o en su caso, solicitará a la autoridad competente la imposición de las mismas...</p>		<p>Una vez integrado el expediente de queja o investigación correspondiente, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en este artículo, en su caso, el Instituto denunciará los hechos, solicitará el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.</p>
--	--	--

Lo anterior es así porque el legislador ordinario (local) previó una implicación electoral del contenido de los párrafos quinto y sexto, del artículo 129 de la constitución local, el cual se delimita en el párrafo diecisiete, del artículo 12, del mismo ordenamiento y este último objeto de reglamentación por el artículo 157, del Código Electoral Local (párrafos segundo y tercero), sin embargo, no dota de competencia al Instituto Electoral del Estado de México, para resolver de aquella infracción, situación que sigue siendo acorde al contenido competencial delimitado en el precepto constitucional de referencia. Luego, no puede realizarse una interpretación legal que contravenga los postulados de la Constitución (local), pues ello equivaldría a contradecir al reformador de la constitución, pues si no incluyó al citado Instituto Electoral como autoridad competente para resolver de la infracción a los párrafos quinto y sexto, del artículo 129, de la constitución local, así debe permanecer. Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Julio de 2007, que señala:

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. (Se transcribe)

Conviene apuntar que el legislador ordinario en lo que atañe a la materia electoral, otorgó al Instituto Electoral del Estado de México, la facultad para:

- a) Integrar el expediente de queja o investigación correspondiente, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en el artículo 157, del Código Electoral Local,
- b) Con base en lo anterior, denunciará los hechos ante las autoridades competentes y solicitará: 1) el retiro o suspensión de la propaganda relativa, 2) la instauración del procedimiento de responsabilidades y, 3) la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Pero, tal dispositivo legal, de nueva cuenta se haya limitado por su aspecto material y temporal.

En el aspecto **material**, el legislador precisó que la infracción a las disposiciones previstas en el citado artículo 157 del Código en consulta, será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables. Situación que como se ha apuntado, constituye un principio de reserva legal, ya que es en una ley, donde necesariamente se determinará **la falta, la sanción e imposición de la pena**, considerando el legislador que sea en las normas apuntadas como las idóneas para tal propósito.

Esto es acorde con las normas contenidas en los artículos 6 y 14, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México; y acudiendo al argumento interpretativo "*a coherentia*", los numerales 4, párrafo segundo y 28, párrafo último de los Lineamientos en Materia de Propaganda Política y Electoral, resultan compatibles con el sistema normativo apuntado, sobre la base de que el Consejo General al emitir los Lineamientos en cita, prescribe que las quejas por violaciones al artículo 28, se tramitarán mediante el procedimiento sancionador electoral previsto en el diverso 4, párrafo segundo de dichos Lineamientos y, a su vez, en éste último se determina que en el caso de que los órganos desconcentrados reciban escritos que aludan a las posibles infracciones señaladas en este artículo, o que sean distintas a la colocación y fijación de propaganda electoral, los remitirán a la Secretaría Ejecutiva dentro del plazo de 48 horas, previa investigación e integración del expediente con el material probatorio que hayan recabado, para la instauración del procedimiento administrativo sancionador conforme a lo establecido en el artículo 356 del Código de la materia.

Los enunciados jurídicos de los lineamientos apuntados, no deben interpretarse en el sentido de que se otorga competencia al Instituto Electoral del Estado de México para conocer e imponer sanción alguna, por la violación al párrafo diecisiete del artículo 12 y 129, párrafos quinto y sexto de la Constitución Local, ni de los párrafos segundo y tercero del artículo 157 del Código Electoral del Estado, tomando en cuenta que en el sistema jurídico no pueden subsistir normas incompatibles; luego entonces, los dispositivos legales ya señalados son coherentes con la tesis que se ha venido desarrollando en este considerando, ya que el Consejo General, previo que el ejercicio de la facultad -investigadora e integradora del expediente- a que alude el último párrafo del artículo 157 del Código Electoral Local, se realice, tomando como base aquello que resulte compatible, conforme a las reglas procedimentales estatuidas en el artículo 356 del mismo ordenamiento, pues como se ha sostenido, tal facultad no le es ajena observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Ello es así, porque el órgano que ejerce la función reglamentaria -Consejo General-, no puede emitir normas incompatibles con los ordenamientos del sistema, ya que se encuentra sujeto a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, que señala:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. (Se transcribe)

SUP-JRC-7/2011

Desde la vertiente temporal, el legislador estableció dos criterios respecto de la forma en que la propaganda gubernamental y los programas de apoyo social o comunitario pueden incidir en las campañas electorales:

- a) Que desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia y,
- b) Que durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.

De lo anterior, es indudable que el legislador ordinario le otorgó un carácter electoral a los principios que derivan del párrafo diecisiete, del artículo 12 y 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Particular del Estado; por tanto, tales principios adquieren plena vigencia y eficacia.

Ello es así porque si bien es cierto que incumplir con las prohibiciones señaladas constituye una infracción, la cual se actualiza durante las campañas electorales y en específico en los plazos claramente estipulados en el aludido precepto legal, también lo es que el Instituto Electoral del Estado de México, tiene la facultad para integrar el expediente de queja o investigación en el que concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señalada en el artículo 157, del Código Electoral citado, **denuncie** los hechos y solicite el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Es preciso anotar que la aludida facultad del Instituto Electoral del Estado de México, no puede entenderse como competencia; en efecto, para que una autoridad puede desplegar actos susceptibles de causar una molestia o privación en la esfera jurídica de los gobernados, **es menester la capacidad de decisión de la autoridad**, pues solo de este modo, la autoridad determina con su actuación situaciones jurídicas concretas que cambian o modifican los derechos u obligaciones de los gobernados.

En el caso concreto, es manifiesto que el Instituto Electoral, sólo cuenta con una facultad investigadora el cual concluye con la formulación de la denuncia de los hechos ante las autoridades competentes -por la presunta responsabilidad y **solicitará:** 1) el retiro o suspensión de la propaganda relativa, **2)** la instauración del procedimiento de responsabilidades y, **3)** la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan; **pero sin asumir funciones decisorias** ya que estas son propias de las autoridades que menciona el penúltimo párrafo, del artículo 129, de la Constitución Particular del Estado y 157, párrafo quinto, del

Código Electoral, pues éstos sí pueden instruir el procedimiento (contencioso), determinar las responsabilidades a que hubiese lugar, e imponer en su caso las sanciones correspondientes a los servidores públicos que hayan infringido las normas establecidas en los dispositivos jurídicos citados.

Así mismo, el ejercicio de la facultad investigadora a cargo del Instituto Electoral, no esta desprovisto al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, así como el respeto irrestricto de las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Por tanto, el hecho de que el citado Instituto Electoral no posea competencia para instruir un procedimiento específico y resolver la controversia, no es obstáculo para que los principios de la Constitución particular del Estado se vean satisfechos; ya que es al Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, a quienes corresponde vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 157, del Código Electoral Local, conforme a sus respectivas competencias e imponer las sanciones por la infracción a esas prohibiciones en términos de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables -el cual debe entenderse a las normas jurídicas que regulan la actuación de las citadas autoridades-.

Ello es así, porque del ordenamiento electoral local, no se advierte que el legislador ordinario se haya ocupado de regular la falta, la sanción e imposición de la pena, tratándose de la violación a las normas contenidas en el artículo 157, del Código Electoral del Estado, para de este modo actualizar su competencia.

Partiendo de la base que el citado ordenamiento electoral regula el procedimiento sancionador electoral, en su artículo 356, en la especie tal situación no conduce a la intelección de que el Instituto Electoral del Estado de México, tenga competencia para resolver sobre la infracción al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local, como tampoco de los párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado.

Como se ha indicado (supra), la competencia no se dota por vía de integración o interpretación normativa, pues contravendría las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contenidos en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo un imperativo que todo acto derive de autoridad competente y, es en la ley donde emana la competencia de las autoridades y por regla, en la Constitución. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Febrero de 2010, que señala:

OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO. (Se transcribe)

Importa asentar, que las garantías de legalidad y seguridad jurídica no se satisface con la sola previsión legislativa de una competencia de la autoridad,

SUP-JRC-7/2011

sino que elimina cualquier otra fuente secundaria que pretenda asumir o colmar es vacío; de tal suerte que por reglamento no puede dotarse a una autoridad de competencia, fijarse una falta, la pena y la imposición de la sanción, así como los demás elementos intrínsecos a éstos, como tampoco puede obligarse por vía jurisdiccional a que determinada autoridad realice esa tarea que naturalmente corresponde al legislador, pues ello implicaría romper el principio de distribución competencial de las autoridades establecido en la Constitución Federal y la Particular del Estado, pues toda autoridad no esta desprovista que sus actos se encuentren debidamente fundados y motivos, aún el propio legislador.

Tal razonamiento encuentra solidez **en tanto que en la ley se precisa el qué, quién, dónde y cuándo de una hipótesis jurídica, así, el reglamento sólo se limita al cómo; de tal manera que el reglamento desarrolla la obligatoriedad de un principio ya establecido en la ley, luego entonces, no puede rebasarla, extenderla ni contradecirla, sino únicamente debe ocuparse de mencionar los medios** para cumplirla y, en el caso de existir reserva de ley, no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Ahora, no debe perderse de vista que el procedimiento sancionador electoral **goza de análogos atributos** del Derecho administrativo sancionador, pues en cierta manera ahí encuentra su base y fundamento, en atención a que se trata de una potestad punitiva del Estado de sancionar la conducta típica, antijurídica, culpable, punible, imputable y sometida a condiciones objetivas de punibilidad; lo contrario sería confundir lo administrativo sancionador de lo civil o común. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Agosto de 2006, que señala:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. (Se transcribe)

Sobre esta base, es indudable que la competencia es un presupuesto indispensable para que un proceso o procedimiento resulte válido Y eficaz, pero, la falta, la pena e imposición de la sanción es una condición **ineludible** para que se arribe a la emisión de una resolución o sentencia; de tal suerte que la competencia por sí sola no es garantía para conocer de cualquier asunto o emitir determinado acto, sino que resulta necesario que exista una acción y omisión susceptible de infringir las normas dando lugar a la actualización del derecho represivo-correctivo por **hacer** aquello que está prohibido; ello porque no debe perderse de vista que tratándose del derecho administrativo sancionador en su aspecto electoral, **para que se inicie un procedimiento** se requiere de una conducta reprochable jurídicamente, la pena que se hará acreedor el infractor y la forma en que impondrá aquella, **todo ello determinado de modo claro y preciso a Ley. sin que sea permisible jurídicamente otra fuente como el reglamento, pues lo que se encuentra en juego no es un derecho sino la imposición de una sanción por la comisión de un hecho que se considerado infractor de normas jurídicas, de ahí su carácter análogo al *ius puniendi*.**

Esto encuentra sustento en el principio de legalidad en que descansa la potestad punitiva, en este caso, en su vertiente administrativa, que obligan tanto al legislador como al juzgador observar invariablemente las siguientes reglas:

- a) Reserva legal.
- b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley.
- c) El principio de taxatividad.
- d) Exacta aplicación de la ley (nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege).
- e) Proporcionalidad de la pena en relación a la infracción y el bien jurídico tutelado.

Tal razonamiento encuentra concordancia con la Jurisprudencia, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIX, de 2009, que señala:

‘NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA’. (Se transcribe)

De esta manera, el principio de reserva de ley por el que se garantiza que el delito o la falta sí y solo sí se encuentra descrito en la ley tienen validez, junto al de tipicidad, que implica que las conductas punibles estén siempre previstas por la ley de modo clara, limitada e inequívoca, lo cual garantiza la prohibición de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, así como el de exacta aplicación de la ley, que obliga al juzgador a aplicar una pena sobre una ley expedida con anterioridad al hecho, encuadrando claramente la conducta del infractor en aquello que describe de la norma, por tanto la redacción de la norma debe ser claro, preciso y exacto al prever las penas y señalar las conductas como típicas, aunado a sus elementos, características, condicionantes, términos y plazos; principios que constituyen la parte total en que se apoya el derecho administrativo sancionador.

Estos elementos deben imprescindiblemente hallarse en el campo de la materia electoral, pues al instrumentar un procedimiento sancionatorio no se encuentra desprovisto del cumplimiento de estos principios, de lo contrario se atentaría contra las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Agosto de 2006, que señala:

‘TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS’. (Se transcribe)

Así como la Tesis, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Septiembre de 2001, que señala:

‘RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO

SUP-JRC-7/2011

CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA'. (Se transcribe)

En este sentido, el artículo 14 constitucional, prohíbe a toda autoridad imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, ya que tal garantía subyace en el derecho administrativo sancionador.

De tal suerte que la ley es la única fuente normativa en que habrá de describirse una falta, la pena e imposición, así como los demás elementos atinente, **excluyendo cualquier otra norma como el reglamento**; lo cual resulta acorde al derecho electoral, puesto que el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal, 12, de la Constitución Particular del Estado, señalan claramente que **en la ley se tipificaran los delitos y determinarán las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Situación que, además, es conforme al artículo 15, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 9, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantizan el principio de legalidad, que se traduce en nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.** Lo cual es importante porque en nuestro sistema jurídico tal principio de haya concretamente regulado y elevado a garantía constitucional, del tal manera que **nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege.** Sirve de de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Diciembre de 2007, que señala:

'CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS'. (Se transcribe)

Entendido de este modo, en el caso que nos ocupa, **el legislador ordinario no reguló en el Código Electoral del Estado de México, la conducta infractora, la pena y su imposición**, cuando se transgreda el párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local, así como los párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado.

Ello es así, porque en los numerales 116, fracción IV, inciso n), constitucional y 12, última parte, de la Constitución Particular del Estado, se establece el deber del legislador de que **mediante la ley se tipifiquen los delitos y se determinen las faltas en materia electoral, así como los procedimientos aplicables y las sanciones que deban imponerse.**

Luego entonces, **si la violación al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local, así como los párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado, no se encuentra determinado como una falta en esta materia, ni tampoco se prevé el procedimiento y la sanción a imponerse, es incuestionable que el Instituto Electoral del Estado de México, no puede instaurar un**

procedimiento e imponer una sanción por una conducta infractora cometida por un servidor público, pues en este caso concreto no resulta particularmente competente y, en todo caso, sólo goza de una facultad en los términos que el legislador consideró como se advierte de la parte in fine, del último dispositivo legal invocado en este párrafo.

No pasa desapercibido señalar que el artículo 356, del Código Electoral del Estado, determina como sujetos activos a los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos, no así a servidores públicos de los poderes, órganos autónomos, de los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado. Menos aún, en el catálogo de sanciones previstas en el artículo 355, del mismo ordenamiento, se describen a los servidores públicos.

En tal estado de cosas, para que un servidor público pueda ser sancionado por el incumplimiento de la normativa constitucional local y electoral en materia de propaganda gubernamental y la vulneración al principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos es indispensable que exista razonablemente certeza de su obligatoriedad, particularmente si se trata de un tema electoral, cuyo manejo se encuentra más ampliamente regulado por la importancia que tienen los recursos públicos en términos del artículo 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local; porque como en el derecho administrativo sancionador electoral rige el principio de tipicidad, cuando se imputa a un servidor público la transgresión a normatividad, pues sólo de este modo es posible evaluar si la conducta es susceptible de ser reprochada. Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, I, Mayo de 1995, que señala:

‘EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA’. (Se transcribe)

A mayor abundamiento, cabe señalar que lo expuesto en este apartado de manera alguna atenta la garantía de tutela judicial efectiva, ya que si bien la responsable desechó por incompetente la denuncia que le fue remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentada ante dicha autoridad por los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, por su propio derecho y en su calidad de militantes del Partido de Revolución Democrática, en contra del C. José Isidro Moreno Arcega, Diputado Local Propietario de mayoría relativa por el Distrito XXII del Estado de México, en términos de lo previsto en los artículos 356, párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de México y 42, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México; lo cierto es que no se deniega el acceso a la justicia pues la responsable al analizar la queja y encontrar que carece de competencia actúa conforme a los postulados contenidos en el artículo 17 constitucional, al impartir justicia, pronta y expedita, eliminando los obstáculos que deparen un mayor perjuicio a los interesados, pues los justiciables deben cumplir los requisitos, formas y procedimientos que regulen las leyes sustantivas y adjetivas para obtener un pronunciamiento eficaz del órgano jurisdiccional. Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Novena

SUP-JRC-7/2011

Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Mayo de 2005, que señala:

‘JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. NO SE TRANSGREDE EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL CUANDO LA ACTUACIÓN, SOLICITUD O GESTIÓN DEL GOBERNADO ES ACEPTADA, TRAMITADA Y RESUELTA POR EL ÓRGANO DEL ESTADO FACULTADO PARA ELLO, AUNQUE DE MANERA DESFAVORABLE A SUS INTERESES’. (Se transcribe)

Además, como se ha destacado los instrumentos internacionales aseguran a favor de todo miembro de un estado a parte a que se garantice el principio de legalidad, consistente en que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable, como se lee del contenido del artículo 15, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 9, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De tal manera que aún cuando exista una petición del justiciable ello no implica que deba darse una respuesta favorable a todos sus planteamientos, pues tratándose del derecho administrativo sancionador se encuentra controlada por las garantías constitucionales que goza todo gobernado; de ahí que si en la ley no esta determinada una falta, la pena, su imposición y la competencia de la autoridad para instruir el procedimiento y resolver la controversia, es incuestionable que existe imposibilidad constitucional y legal para entrar a ese estudio y, ninguna otra norma secundaria como el reglamento puede ocuparse de ello como tampoco el juzgador le estará permitido otorgar una competencia.

Un argumento en contrario, esto es, de sostener una competencia por vía de interpretación o integración normativa dará lugar a poner en colisión las garantías constitucionales, pues mientras se afianza el acceso a la justicia creando de manera arbitraria un procedimiento, la conducta infractora, la pena y su imposición, se pone en riesgo las garantías de legalidad y seguridad jurídica, en concreto la de tipicidad y exacta aplicación de la ley en materia punitiva que prohíbe precisamente imponer penas por analogía o mayoría de razón y que al momento de cometerse el hecho infractor debe existir previamente una ley que lo tipifique como tal y señale de modo claro y concreto una sanción. De tal suerte que tratándose del procedimiento administrativo sancionador el juzgador debe ser más cauteloso y asegurar el cumplimiento de las garantías constitucionales en aras de generar coherencia en el sistema jurídico y no provocar un menoscabo en aquellos.

Tampoco genera impunidad el hecho de no resultar jurídicamente reprochable la conducta que cometan los servidores públicos en lo que toca al aspecto electoral, pues como se ha apuntado, ante todo debe preservarse las garantías constitucionales durante la instrumentación del procedimiento administrativo sancionador e indefectiblemente la competencia de la autoridad, así como la conducta infractora, la pena y su imposición; no obstante, es importante señalar que en el ordenamiento electoral del Estado de México, es posible sancionar aquellas conductas de los sujetos normativos que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, lo cual en la especie no se esta en ese supuesto.

En tal estado de cosas se deduce que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, sí fundó y motivó debidamente resolución que por esta vía se impugna.

La actuación de la responsable al considerarse incompetente es acorde a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues de lo contrario traería como consecuencia dejar al afectado por la actividad de la autoridad incompetente en estado de indefensión, ya que al no conocer el sustento normativo que autorice a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es indudable que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo y, en su caso, frente al derecho de impugnar esa situación.

Para sostener esa conclusión es conveniente distinguir que la falta de fundamentación o motivación constituye una violación formal, que resulta diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación.

El primer supuesto (falta), se produce, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

En cambio, existe una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa. Existe incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica al caso.

De tal manera que la falta de fundamentación, entraña la carencia o ausencia de tales requisitos; se trata de una violación formal dado que la autoridad carece de elementos propios y connaturales al mismo, por virtud de un imperativo constitucional, que traerá como consecuencia dejar insubsistente el acto, subsanando la irregularidad.

Se derivan dos efectos que produce la exigencia constitucional: la violación formal sólo da lugar a dejar insubsistente el acto para que se subsane la irregularidad cumpliendo con el mandato constitucional, en tanto que la indebida fundamentación y motivación trae como consecuencia dejar insubsistente el acto para que, en su lugar, se expresen fundamentos y motivos diferentes a los que consta en el acto primigenio. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Febrero de 2008, que señala:

‘FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN YA LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR’. (Se transcribe)

SUP-JRC-7/2011

En la especie, este órgano jurisdiccional estima que la resolución mediante el cual sostiene la incompetencia, sí se encuentra debidamente fundada, porque la responsable se apoyó en los preceptos legales que citó, a saber en los artículos 116, fracción IV, inciso b) y c), de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, 95, fracción LI, 96, fracciones III, IV y XII, 97, fracciones IX y X, 102, fracciones II, IV, V, X, y XXXII, 356 párrafos primero, quinto, noveno, y decimoquinto del Código Electoral del Estado de México; así como los preceptos 28, 29 y 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México y en otros que, omitidos en una cita expresa, son aplicables, como los invocados en este considerando, en razón de que, tratándose de resoluciones materialmente jurisdiccionales, el requisito de fundamentación se cumple en tanto sus consideraciones encuentren apoyo en preceptos aplicables, aunque no sean citados en las propias resoluciones, como ocurrió en el caso concreto.

Por cuanto a la motivación, debe señalarse que también fue cumplida correctamente, pues la responsable indicó que en el orden jurídico local no se establece una competencia expresa al Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de la infracción a los párrafos quinto y sexto, del artículo 129 de la Constitución Particular del Estado, así como de los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 157, del Código Electoral Estatal.

Destacó con claridad que no cuenta con competencia para conocer de las infracciones al artículo 134 constitucional como tampoco de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de las normas reglamentarias que de ahí derivan.

De tal suerte que la autoridad responsable precisó, los motivos y circunstancia que estimó oportunos para determinar que la normativa electoral no le atribuye competencia para conocer de la infracción a la propaganda gubernamental que implique la promoción personalizada de servidores públicos y al principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos.

Lo anterior, es indicativo que fueron aportadas las razones para sustentar el sentido de la resolución, o sea, se motivó éste; además, se fundó, de tal modo que el acto de autoridad es congruente, suficiente y preciso para sostener el sentido de acto de autoridad.

Ahora la responsable vertió las razones, motivos o fundamentos que justificaron su incompetencia, los cuales se encuentra en la propia resolución que constituye el acto impugnado; expresándose de modo preciso porqué consideró que en el particular es incompetente para conocer y resolver de la queja que le fue remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Así, en el párrafo once, del artículo 356, del Código Electoral del Estado de México y, 42, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, la responsable halló el fundamento para plantear y justificar su incompetencia, pues afirmó que no puede conocer de aquellos actos que no le fueron expresamente reservados por el legislador.

Por tanto, existe una adecuación entre los motivos y fundamentos que la ; responsable empleó para sostener su incompetencia, los cuales se || coliguen con los razonamientos vertidos en el presente considerando, que : aquí se

reproducen en obvio de repeticiones innecesarias, respecto de la incompetencia del Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de las infracciones en materia de propaganda gubernamental y del principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos, con la atinente salvedad claramente explicada.

Otro aspecto de indebida fundamentación que destaca el recurrente, es que el argumento aducido por la autoridad responsable en el sentido de que las conductas denunciadas de ninguna manera inciden en el proceso electoral local, es dogmática, aunado a que la queja no se hizo consistir en propaganda con fines electorales, ya que con dicho razonamiento sí sería válido el hecho de que en este momento no hay proceso electoral federal o local, y que es claro de que en dicha propaganda no se está solicitando el voto, ni se está promocionando candidatura alguna o se está difundiendo plataforma electoral. En este sentido, dicho argumento es inoperante.

Lo anterior en virtud de que, a pesar de que la autoridad responsable partió de una premisa falsa al aseverar que si bien la Sala Superior en diversos recursos de apelación ha sostenido que de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que su aplicación no es una cuestión reservada al ámbito federal, que por cuanto hace a la materia electoral, el Instituto Federal Electoral tiene competencia para conocer de las conductas que puedan incidir en los procesos electorales federales, que los Institutos Electorales Locales, cuando las conductas influyan en los procesos electorales de la entidad, y que en el caso concreto, como las conductas denunciadas no se refieren a conductas que puedan incidir algún proceso electoral local, ya que las próximas elecciones son hasta el próximo año, el Instituto Electoral del Estado de México no es competente para conocer del artículo 134 de la Constitución Federal.

Afirmación errónea en razón de que contrario a lo aducido por la responsable, el legislador local al haber regulado lo que en primer término se estatuyó en el ámbito federal, en el artículo 129 de la Constitución de la Entidad, consignó a las autoridades competentes para conocer de las irregularidades en el precepto contenidas, por lo que es inexacto que el artículo 134 de la Constitución Federal le de competencia a los Institutos Locales sólo cuando las irregularidades denunciadas puedan incidir en un proceso electoral local.

En efecto, como ya se asentó, la reforma al artículo 129 de la Constitución local, fue motivo de la reforma federal al artículo 134 de nuestra Carta Magna, por lo cual, al existir reglamentación en ese sentido en el Estado de México, es ésta la que se debe de aplicar, ya que el legislador local, en ejercicio de sus soberanía, quiso excluir del conocimiento de las conductas contrarias al artículo 129 de la Constitución al Instituto Electoral del Estado de México; sin que sea acertado que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en diversos precedentes haya establecido dicho criterio, en virtud de que los casos concretos que estudió la Sala Superior, con claves SUP-RAP-05-2009, SUP-RAP-23-2009, SUP-RAP-34-2009 y SUP-RAP-08-2009, no son coincidentes con la realidad jurídica del Estado de México.

Lo **inoperante** del agravio en estudio estriba en que a pesar de que la autoridad responsable partió de una premisa errónea, aún prescindiendo de la misma, la resolución se encuentra suficientemente fundada y motivada. En virtud de que el argumento medular que utilizó la autoridad responsable para declararse

SUP-JRC-7/2011

incompetente lo fue el artículo 129 de la Constitución Local, lo que hace que prevalezca el fallo que por esta vía se impugna.

Asimismo, referente a lo esgrimido por el recurrente, en el sentido de que conforme al criterio sostenido por la Sala Superior, en el SUP-RAP-007/2009, éste ha emitido criterios de competencia respecto de las violaciones en materia de difusión personalizada de los servidores públicos que se encuentra regulada en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por lo que no fue acertado que la autoridad responsable desechara la queja, ya que es violatorio al principio de legalidad.

Tal motivo de disenso deviene inatendible ya que si bien es cierto que máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral ha entrado al estudio del procedimiento administrativo sancionador por la infracción al contenido del artículo 134 constitucional, como se desprende de los recursos de apelación SUP-RAP-05/2009, SUP-RAP-07/2009, SUP-RAP-08/2009, SUP-RAP-23/2010, ha sostenido el criterio reiterado de que el Instituto Federal Electoral es competente para conocer de las conductas que puedan incidir en los procesos electorales federales, vinculadas con los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 constitucional, pero sólo en cuanto incidan en los procesos comiciales respecto de los cuales tiene asignada la función estatal electoral.

De igual forma ha sostenido que el Instituto Federal Electoral no es el único órgano que tiene competencia para conocer de las cuestiones electorales, sino que éstas por lo que atañe a los Estados o al Distrito Federal se encomienda a las autoridades locales instituidas para ese efecto.

Sin embargo, lo inatendible de las afirmaciones del justiciable radica en que no precisa el modo en que la sentencia (SUP-RAP-07/2009) que indica resulta particularmente aplicable al caso del que se duele. Ello es así porque el órgano colegiado de donde emanó la sentencia apuntada en manera alguna atribuye una competencia al Instituto Federal Electoral, sino que es en los numerales 228, 347, 367, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se haya la competencia del órgano administrativo electoral para conocer de las infracciones al artículo 134 constitucional, pues el legislador ordinario reguló los caracteres ineludibles que debe reunir las faltas y penas en materia administrativa-electoral, así como la autoridad competente para instaurar el procedimiento e imponer la sanciones.

En efecto, la competencia no se dota por vía interpretativa o integradora sino que deviene su fundamento en la Constitución o en la ley. Además, es evidente que en el ámbito federal, sí existe disposición expresa respecto de la competencia del Instituto Federal Electoral, de la conducta infractora, de la sanción y del procedimiento aplicable para arribar a la imposición de sanciones, lo cual es acorde a los principios de tipicidad y de exacta aplicación de la ley en materia punitiva, además de las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Además de la Federación, entidades como Tabasco y Coahuila regulan de modo expreso la competencia de sus órganos electorales; en efecto, a manera de ilustración la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, trató el tema de la competencia de las autoridades federales y estatales tratándose de la

propaganda gubernamental y el manejo imparcial de los recursos públicos, como se advierte de la siguiente transcripción:

25. Régimen de competencias derivado del artículo 134 constitucional.

Norma general impugnada

Artículo 318 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Argumentos de invalidez

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que el artículo 38 vulnera la esfera de atribuciones de la autoridad federal y rompe con el sistema federal y la supremacía constitucional; en particular, sostiene que mediante el artículo 318 se pretende regular una competencia de carácter federal respecto al artículo 134 constitucional, al establecer infracciones a cargo de autoridades federales.

Dado que la impugnación es genérica en el sentido de que se dirige contra todo el precepto, se analizará el artículo 318 en su integridad.

Juicio de constitucionalidad

Conviene tener a la vista el texto de la norma legal impugnada:

"Artículo 318. Constituyen infracciones al presente código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno federales, estatales y municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

"i. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del instituto.

"ii. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

"iii. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución de la República, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

"IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

SUP-JRC-7/2011

"V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

"VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este código."

Un análisis de las distintas porciones normativas que integran el referido artículo 318 de la ley electoral indica lo siguiente:

1. *Encabezado: la norma general impugnada establece un catálogo de infracciones al propio Código Electoral cometidas por los sujetos normativos siguientes: las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno federales, estatales o municipales; órganos autónomos y cualquier otro ente público.*

2. *Fracción I: constituye una infracción la omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del instituto.*

3. *Fracción II: establece como una infracción la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.*

4. *Fracción III: establece como una infracción el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución de la República, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.*

5. *Fracción IV: establece como infracción, durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución.*

6. *Fracción V: establece como infracción la utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.*

7. *Fracción VI: establece como infracción el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el propio Código Electoral Local.*

Para efectos del juicio de contraste constitucional, se transcriben los artículos 41, 116, fracción IV, fracción n), y 134 de la Constitución Federal en lo que interesa:

"Artículo 41....

"III. ... Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los Municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

"Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base (es decir, fracción III) serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley...."

"Artículo 116. ...

"IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

"n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse."

"Artículo 134....

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres,

SUP-JRC-7/2011

imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

Acorde con lo expuesto, cabe señalar que las normas constitucionales invocadas tienen ámbitos de aplicación materiales y espaciales distintos, razón por la cual compete a lo distintos órdenes jurídicos que articulan el sistema jurídico nacional garantizar el debido cumplimiento de lo establecido por el Poder Constituyente Permanente.

Concretamente, el párrafo noveno del invocado artículo 134 establece que las leyes, en sus respectivos ámbitos de competencia, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, incluido el régimen de sanciones a que haya lugar.

Por consiguiente, el invocado artículo 134 de la Constitución Federal no establece una competencia exclusiva a favor de una autoridad u órgano ' del poder público federal o local, no se agota en una sola materia, local u otra.

En particular, es preciso señalar que, en principio, sí es factible que las autoridades locales puedan sancionar a las autoridades federales cuando violen los contenidos de las disposiciones de las leyes locales.

Así, la norma general impugnada, en forma opuesta a lo sostenido por el promovente, no contraviene el régimen competencial derivado del artículo 134 constitucional, (70) razón por la cual procede declarar la validez del artículo 318 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza (lo resaltado es hecho por este órgano jurisdiccional)".

De lo resuelto por el máximo Tribunal del país, es indudable que en el orden jurídico electoral de Coahuila, existe una competencia expresa a favor de su órgano administrativo electoral para conocer y resolver sobre las infracciones en materia de propaganda gubernamental, así como por violentar el principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos.

Empero, en el caso concreto, la responsable carece de modo manifiesto e indudable de competencia para conocer de la infracción al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Particular y, párrafo segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado de México, además, de que no se haya descrito en el Código Electoral la conducta infractora, la pena aplicable y el procedimiento ex profeso para la imposición de la sanción.

Por tal motivo, es evidente que en la especie las sentencias anotadas no son argumentos suficientes y racionales para que válidamente se asuma una

competencia que de suyo no fue dotado por el legislador, como tampoco exista una conducta infractora y una pena decretada por una ley aplicable con anterioridad al hecho infractor.

Lo expuesto por este Tribunal encuentra apoyo en el criterio sostenido por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-119/2010 y acumulados, al estimar esencialmente lo siguiente:

[...]

... En ese orden de ideas, si ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales está previsto un catálogo de sanciones a imponer al Presidente de la República por violación directa a la prohibición de difundir propaganda gubernamental en tiempo prohibido, esta Sala Superior considera que no es factible determinar una sanción.

En razón de ello, en aplicación de la garantía de exacta aplicación de la ley, no es factible imponerle una sanción que no está prevista en una ley previa a la comisión del acto contrario a Derecho, ni imponerle otra de las existentes por simple analogía o mayoría de razón, dado que con ello se vulneraría su seguridad jurídica.

Lo anterior hace evidente que la transgresión a las reglas de propaganda gubernamental constituye una conducta típica, antijurídica, culpable pero no punible por tratarse de una norma imperfecta.

Por lo tanto, en congruencia con lo que ha sido expuesto, y tomando en consideración que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la ley aplicable, son omisas en señalar una sanción en el caso concreto, es dable concluir que la normativa electoral no prevé sanción aplicable al Presidente de la República cuando infringe la prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, dada la imperfección de la norma...".

Con la aclaración de que el procedimiento instrumentado del que fue materia de estudio en la sentencia apuntada sí encuentra sustento en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al igual que la conducta infractora, como se desprende de la literalidad de los numerales 228, 347, 367; en tanto que existe una omisión en la sanción a imponerse, tratándose de las infracciones cometidas por el Ejecutivo Federal.

De igual manera se adminicula a lo expuesto, el razonamiento de la Sala Regional Guadalajara, contenido en el juicio de revisión constitucional SG-JRC-02/2009, esencialmente en lo siguiente:

[...]

Así las cosas, se partirá de la trascendencia que tienen las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16

SUP-JRC-7/2011

constitucionales de cuyos contenidos se despliega un principio de certeza que deben tener los actos de autoridad y por consecuencia de certidumbre para los gobernados de que su persona y sus derechos serán respetados por la autoridad, porque si aquella produce una afectación a la esfera jurídica de estos, deberá ajustar sus actos de imperio a los procedimientos que disponen las leyes.

Son precisamente, estas garantías de seguridad jurídica las que dotan de confianza y seguridad a una relación entre gobernantes y gobernados, salvaguarda que mantiene la entelequia del sistema jurídico, determinación que es previsible en la exacta aplicación de la ley, en la disposición expresa para toda acción punitiva, así como la prohibición analógica en la solución de conflictos que controviertan los supuestos procedimentales del derecho administrativo sancionador, en virtud de que su naturaleza jurídica tiene su basamento en el ius puniendi.

Igualmente, la Constitución General de la República a través del artículo 116 fracción IV, establece las directrices fundamentales que deben garantizar las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, que en lo conducente se resaltan las correspondientes a los principios rectores que imperan en la función comicial como lo es la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, así como la determinación de tipificar los delitos, las faltas y sanciones que en la materia deben de imponerse.

[...]

...es importante resaltar que el sustento del derecho administrativo sancionador se encuentra sobre la salvaguarda del principio de seguridad jurídica, el cual previene, que para toda sanción habrá una disposición, esto es que para todo acto de molestia la autoridad debe centrar su actuación sobre la fundamentación y motivación, y que en tratándose de penas y sanciones, estas deben estar consagradas legalmente en atención al principio de nullum crimen nula poena sine praevia lege el cual dispone que para que una conducta sea calificada como un delito es necesario establecerla con anterioridad al hecho imputable...".

No pasa inadvertido traer a colación los razonamiento que se han expuesto, en cuanto a que en una norma secundaria como el reglamento no puede dotarse a una autoridad de competencia, fijarse una falta, la pena y la imposición de la sanción, así como los demás elementos intrínsecos a éstos, como tampoco puede obligarse por vía jurisdiccional a que determinada autoridad realice esa tarea, pues ello implicaría romper el principio de distribución competencial de las autoridades.

Ello porque en la ley se precisa el qué, quién, dónde y cuando de una hipótesis jurídica, así, el reglamento sólo se limita al cómo; de tal manera que el reglamento desarrolla la obligatoriedad de un principio ya establecido en la ley, luego entonces, no puede rebasarla, extenderla ni contradecirla, sino únicamente debe ocuparse de mencionar los medios para cumplirla.

Por otro lado, la aseveración del recurrente en el sentido de que en la resolución impugnada existen indicios para arribar a la conclusión de que partidos políticos fomentaron la difusión ilegal de la propaganda denunciada, al permitir que uno de sus candidatos se encuentre desplegando conductas contrarias al artículo 134 de la Constitución Federal y 129 de la Constitución Local, por lo que dichos partidos son responsables a través de la conocida "culpa in vigilando" por la difusión de a propaganda contraria a la ley, por lo que se debió dar cause a la queja, pues hay indicios de violación a la legislación electoral y al principio de imparcialidad, no solo por parte del servidor público denunciado, sino también de los partidos políticos que aparecen en la propaganda denunciada, ésta deviene inoperante.

Ello, ya que la afirmación realizada por el partido recurrente, no ataca de manera alguna las consideraciones emitidas por la autoridad responsable en la resolución de uno de octubre de dos mil diez, sino que sus afirmaciones, en ningún sentido cuestionan la certeza con que el Consejo General tuvo por desechada la queja interpuesta por Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia I.4°.A. J/48, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación, XXV, Enero 2007, página 2121, Novena Época, que señala:

'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES'. (Se transcribe)

II.- VIOLACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

El impetrante se duele de la violación en el procedimiento de aprobación de la resolución que por esta vía impugna, en virtud de que el Secretario General del Instituto Electoral del Estado de México, se extralimitó en sus atribuciones al remitir al Consejo General y no a la Junta General el proyecto por el que se desecha la queja que nos ocupa, dejándolo en estado de indefensión, ya que, a su parecer, con independencia de entrar al estudio del fondo del asunto y en principio revisar las causales de improcedencia previstas tanto en la Ley electoral como en el reglamento de Quejas y Denuncias del propio Instituto Electoral mexiquense, el Secretario General del Instituto debió poner a consideración de la Junta General, el proyecto de resolución, previo al Conocimiento del Pleno del Consejo General; por lo que al no haberse realizado así, considera que existieron graves omisiones de parte de la Secretaría Ejecutiva General, las cuales fueron toleradas por el propio Consejo General al aprobar el proyecto de resolución consistente en el desechamiento de la queja ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08, presentado por la Secretaría en comento, sin que la Junta General tuviese siquiera previo conocimiento.

Finalmente aduce el recurrente, que con tal proceder la Secretaría Ejecutiva violentó en su perjuicio diversas disposiciones legales, principalmente el artículo 356 de la ley electoral aplicable para esta entidad mexiquense.

Por su parte la autoridad responsable en su informe circunstanciado argumenta que:

SUP-JRC-7/2011

"Por el contrario, la actuación del Secretario Ejecutivo General estuvo estrictamente apegada a las atribuciones que le concede la normatividad electoral comicial dentro del procedimiento administrativo sancionador previsto en el artículo 356 del Código de la materia.

Sigue afirmando la responsable que el Secretario Ejecutivo General, como encargado de la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador electoral, esta facultado por el Código comicial y el Reglamento de Quejas y Denuncias, para presentar directamente a al Consejo General el proyecto de resolución por el que proponga el desechamiento o sobreseimiento de la queja o denuncia de que se trate, ante la actualización de alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la ley de la materia, lo cual ocurrió precisamente en el caso bajo análisis".

6. En tal sentido, de un estudio minucioso del agravio resulta declararlo **INFUNDADO**, bajo los argumentos siguientes:

El desechamiento de una queja o denuncia es de mero trámite, con el cual se concluye la instancia. Ello es así porque con el acuerdo inicial que desecha una promoción del justiciable- se hacen constar los actos necesarios para la debida integración del expediente, sin que exista la posibilidad de entrar al estudio de fondo del asunto.

Tal razonamiento encuentra sustento el contenido de los artículos 62, 102 y 356, del Código Electoral del Estado, donde se desprende que la Secretaría Ejecutiva General, es la autoridad competente para elaborar el proyecto de desechamiento de la queja o denuncia por actualizarse alguna causal de improcedencia.

Lo anterior, partiendo de la base lógica que es al citado órgano de dirección quien corresponde la admisión y sustanciación de la queja o denuncia hasta ponerlo en estado de resolución.

Así, cuando el citado órgano de dirección recibe una queja o denuncia, previa a su admisión -mediante acuerdo admisorio- debe analizar oficiosamente las causales de improcedencia y, de advertir que se actualiza una de ellas, elaborará el proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento; sin embargo, esa resolución no debe entenderse como un decisión que resuelva el fondo, sino que la terminación de la instancia acontece por condiciones insuperables que no pueden removerse durante la secuencia procedimental, al no darse los supuestos básicos de admisibilidad o procedibilidad contemplados por la ley.

Lo mismo acontece cuando admitido que fuere la queja o denuncia sobreviniere alguna causal que no fuere advertida inicialmente, lo que dar lugar al sobreseimiento del asunto.

Por tanto, es a la Secretaría Ejecutiva General y no a la Junta General quien corresponde elaborar y presentar al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, el proyecto de desechamiento de la queja o denuncia, o bien, el de sobreseimiento, pues así lo determinan los artículos 62, 102, 356, del Código Electoral del Estado y, 40, 41, 42 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, ya que como se ha

apuntado, a la Secretaría corresponde la admisión y sustanciación del procedimiento administrativo sancionador electoral hasta poner en estado de resolución.

Lo anterior, adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que la competencia es un presupuesto procesal de estudio previo, por tanto es incuestionable que no será materia de estudio en la resolución que decida el fondo de la controversia tal presupuesto, puesto que el legislador consideró que la Secretaría Ejecutiva General estudie las causales de improcedencia y sobreseimiento de manera oficiosa, al momento de recibir la queja o denuncia o durante la sustanciación del procedimiento y, previo a ponerlo en estado de resolución, pues se ha expuesto que las resoluciones que deciden el fondo, sólo se ocupan por excepción de los presupuestos procesales, siempre que sean de carácter superveniente.

En suma, si la Secretaría goza de la atribución para admitir una queja o denuncia y sustanciar el procedimiento, con mayor razón le corresponde realizar el proyecto para desechar un asunto, al ser este órgano de dirección quien corresponderle analizar oficiosamente las causales de improcedencia. Tal desechamiento se elabora mediante una resolución, pues aún cuando es de mero trámite -pues lo correcto es un acuerdo o auto de desechamiento- concluye la instancia y por tal motivo la decisión final debe emanar del Consejo General.

Ahora, cuestión diversa constituye la resolución que sobre el fondo del asunto pronuncia el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, pues ahí si corresponde a la Junta General la propuesta de resolución, como se desprende del contenido del párrafo quince, del artículo 356, del Código Electoral del Estado de México.

A mayor abundamiento, es menester enunciar que dicho criterio fue declarado por este cuerpo colegiado, en el RAP/19/2009, derivado de una interpretación sistemática y funcional del precepto 356 del Código Electoral, y que resulta apropiado transcribir:

"Por otro lado, es preciso poner de manifiesto que, en congruencia con lo establecido en el artículo 116 fracción IV inciso n) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 12 último párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el legislador previó un sistema para sancionar las faltas administrativas en materia electoral.

En congruencia con ello, el legislador del Estado de México estableció un procedimiento administrativo encaminado a sancionar las conductas que constituyan irregularidades, faltas o infracciones a la normatividad electoral.

Dicho procedimiento se encuentra regulado preponderantemente en el artículo 356 del Código Electoral del Estado de México, el cual dispone que el Instituto conocerá de las irregularidades en que hayan incurrido los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos cuando sean puestas de su conocimiento quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral.

SUP-JRC-7/2011

Así, los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Secretaría Ejecutiva General, órgano que revisará el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la queja, y en su caso, prevendrá al denunciante para que subsane la deficiencia dentro del plazo improrrogable de tres días. En ese marco, por mandato del precepto bajo análisis, el estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio, pues en caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría deberá elaborar un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda, con el auxilio de la Dirección Jurídica y Consultiva. Una vez elaborado el correspondiente proyecto de resolución por el que se estime procedente el desechamiento de plano de la queja o denuncia, deberá ser sometido a la aprobación del Consejo General del propio instituto, ya que con fundamento en el artículo 95 fracción LI, es al Órgano Superior de Dirección a quien se le confieren las atribuciones necesarias para resolver el procedimiento administrativo sancionador electoral.

En el mismo orden de ideas, el Reglamento de Quejas y Denuncias aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México mediante acuerdo CG/70/2008, de fecha 23 de diciembre de 2008, dispone en sus artículos 28, 29, 40 y 53, en lo que se relaciona con la materia del presente asunto, que en la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador electoral, la Secretaría Ejecutiva General, con el apoyo de la Dirección Jurídico Consultiva, integrará el expediente y, en su caso, propondrá al Consejo General su proyecto de resolución, que podrá ser aprobado por mayoría simple de los Consejeros presentes; y en caso de ser rechazado, lo regresará a la Secretaría para que en un término perentorio presente uno nuevo, con los elementos y observaciones presentados en la sesión del Consejo General. Todo lo anterior se traduce en que las atribuciones del Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, se limitan a instruir el procedimiento administrativo y, de estimar que se actualiza alguna causal de improcedencia, elaborar un proyecto de resolución en tal sentido para ser presentado a la consideración del Consejo General, quien podrá aprobarlo o rechazarlo, en cuyo caso ordenará la formulación de uno nuevo que sea congruente con las consideraciones expresadas por los Consejeros electorales en la sesión correspondiente. No escapa al conocimiento de este juzgador que el acto combatido por el Partido Revolucionario Institucional resulta del todo innecesario, pues como quedó explicado, es precisamente al Secretario Ejecutivo General a quien le corresponde la elaboración del proyecto de desechamiento - en su caso con el auxilio de la Dirección Jurídica Consultiva, pero bajo responsabilidad de la Secretaría- que será propuesto al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por lo que el acuerdo reclamado equivale a ordenarse a sí mismo la elaboración de un proyecto por el que se deseche la queja interpuesta, cuando lo correcto sería, en apego al principio de economía procesal, proceder directamente a la elaboración del proyecto de desechamiento una vez identificada la causal relativa".

De lo anterior resulta inconcuso que la responsable no violentó los principios de certeza y legalidad como se afirma, ya que a juicio de este órgano jurisdiccional, el recurrente hace una incorrecta interpretación del artículo 356 del Código Electoral, al sostener que la Secretaría Ejecutiva General haya asumido atribuciones que no le corresponden por encima de la propia Junta General, pues de sus propios agravios se colige que la autoridad administrativa competente es la Secretaría Ejecutiva para elaborar el proyecto de desechamiento, además el enjuiciante asevera que de ninguna parte se establece que ésta lo pueda poner en consideración del Consejo General de manera directa sin pasar por la Junta General, argumentos que ya han sido desvirtuados en párrafos precedentes, por lo que, bajo estas condiciones es válido propugnar que el proyecto de desechamiento estuvo apegado a derecho.

Bajo las argumentaciones vertidas en el presente apartado, este órgano colegiado estima que los agravios esgrimidos por el Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante devienen INFUNDADOS e INOPERANTES, por lo que se debe confirmar el acto impugnado.

Precisiones Finales.

Este órgano jurisdiccional ha razonado en líneas anteriores que en términos del artículo 157, del Código Electoral del Estado, el legislador ordinario, otorgó al Instituto Electoral del Estado de México, la facultad para que integre el expediente de queja o investigación correspondiente, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en el artículo 157, del Código Electoral Local, **denuncie** los hechos y solicite el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Así mismo, que desde la vertiente temporal, el legislador consideró que aquella facultad sea ejercida en lapso de duración de las campañas electorales, pues es hasta ese momento en que estimó que la propaganda gubernamental y el manejo de recursos públicos por parte de los servidores públicos puede originar la infracción a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electivos.

Tomando en cuenta que en esta entidad Federativa aún no inicia el proceso electoral, pues conforme al calendario electoral, será a partir del dos de enero de dos mil once, por tal motivo, en acatamiento al principio de economía procesal, este Tribunal estima que a nada práctico conduciría ordenar al instituto ejerce la facultad que le concede la última parte que establece el artículo 157, del Código Electoral Local, ya que se arribaría a la misma conclusión, es decir que el proceso electoral no ha iniciado y de manera concreta, no se encuentra en curso alguna campaña electoral competencia del Instituto Electoral del Estado de México.

No es óbice precisar que el Instituto Electoral del Estado México, al momento en que inicien las campañas electorales, estará en la posibilidad legal de ejercer la aludida facultad en los términos que indica el numeral 157, del referido Código Electoral.

SUP-JRC-7/2011

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos....”

QUINTO. Demanda del Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

....

CAPÍTULO DE PROCEDENCIA.

Para efecto de cumplir con los extremos que establece el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que se reproduce a continuación para mejor proveer:

‘1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;*
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;*
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;*
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y*
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado’.*

En consecuencia no referiremos a cada uno de sus incisos para demostrar que es procedente la vía intentada por nuestro partido.

‘Dicho artículo señala en su inciso a) que debe tratarse de **actos definitivos y firmes**:

Efectivamente la resolución que se combate, recaída al recurso de apelación promovido por el partido que represento, es definitiva, toda vez que en el marco jurídico electoral de esta entidad federativa no existe algún otro medio de defensa posterior a la presente instancia. Es así que el requisito de definitividad y firmeza previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se desarrolla en el artículo 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral también, se colma, toda vez que como ya se ha

expresado en contra de la resolución impugnada, no está previsto ningún otro medio de defensa en el marco jurídico del Estado de México, ni existe por lo tanto otra autoridad de esta entidad para revisar y, en su caso, revocar, modificar o nulificar oficiosamente el acto impugnado.

Para mejor proveer se invoca la siguiente tesis de jurisprudencia número S3ELJ 023/2000 emitida por esta Sala Superior, consultable en páginas 79 y 80 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, cuyo rubro y texto señalan:

‘DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL’. (Se transcribe).

Respecto al inciso b) del mencionado artículo, el mismo señala que se debe señalar que se trata de **violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al respecto el partido que represento considera que se violan en nuestro perjuicio los artículos 17, 35 fracción I, 41, segundo párrafo, 99, 133 respecto al principio de legalidad a que deben sujetarse todas las actuaciones de las autoridades electorales, como más adelante se demostrará.

Por lo que hace al inciso c), se refiere a **que la violación reclamada sea determinante para** el resultado de la elección o **el desarrollo del proceso electoral**, es importante hacer una precisión especial al extremo exigido en este inciso, puesto que, aunque el proceso electoral está por iniciar, el tema que nos ocupa trata una violación que es recurrente y que ninguna autoridad electoral ni administrativa, ni jurisdiccional en la entidad, ha impuesto sanciones que puedan constituir un precedente, por lo que de continuar así, se corre el riesgo que el proceso electoral para la renovación del ejecutivo estatal se realice de manera inequitativa y en franca violación a las disposiciones electorales, aunado a que esto es un tema de especial relevancia para la vida democrática del Estado, toda vez que se estarían violado los principios fundamentales bajo los cuales debe de regirse todo proceso electoral.

En cuanto al inciso d), el mismo señala que **la reparación solicitada debe ser material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales**, este extremo también se cumple puesto que en el momento en que nos encontramos lo permite, es decir, en vísperas de iniciar el proceso el próximo dos de enero de dos mil once, por lo que evidentemente la pretensión de mi representado es que en exista justicia y se sancione a los infractores **JOSÉ ISIDRO MORENO ARCEGA** y el Partido Revolucionario Constitucional, sentándose un precedente, previo al proceso comicial en comento, por lo tanto la reparación que se solicita si es materialmente posible.

El inciso e), se refiere a que la violación reclamada **sea factible antes de la fecha constitucional para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos**, al respecto, es importante señalar que no se actualiza la hipótesis normativa exactamente, si no porque los

SUP-JRC-7/2011

hechos que generaron una violación a la legalidad, pueden ser reparados al momento en que se dicte resolución al presente medio de impugnación.

Finalmente, el inciso f) señala que **deben de agotarse todas las instancias previas para combatir los actos reclamados**, al respecto, como ya hemos señalado anteriormente, el Recurso de Apelación es la vía ordinaria para combatir los actos del Consejo General del Instituto Electoral Estatal, mismo que se hizo valer en tiempo y forma en fecha siete de octubre del año en curso y que precisamente es al que recae la resolución que por este medio se combate y que apenas ha sido resuelto por el Tribunal Electoral local en fecha diecisiete del presente año, por lo cual se cumple con el extremo de referencia.

Por las anteriores consideraciones de hecho y de derecho, es que se cumple con todos los extremos antes señalados, para que este H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pueda resolver la controversia planteada en el presente instrumento.

Lo expuesto se apoya en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número S3ELJ 02/97 emitida por esta Sala Superior y consultable de las páginas 155 a 157 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, cuyo rubro y texto señalan:

‘JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA’. (Se transcribe).

El presente medio de impugnación encuentra su fundamento en los siguientes hechos y consideraciones de derecho:

HECHOS.

1. Que mediante escrito recibido en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el dieciocho de febrero de dos mil diez, los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, presentaron denuncia en contra de José Isidro Moreno Arcega, por la presunta violación al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 228, párrafo quinto, 341 y 347, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 2, incisos a) y g), 3 y 5, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.
2. Mediante acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil diez, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General, acordó formar y radicar la referida queja, quedando registrada bajo el número de expediente SCG/QJMCQ/CG/012/2010.
3. Por acuerdo de diecisiete de mayo del presente año, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General, acordó que con la documentación que constaba en autos,

se contaba con elementos suficientes para considerar que el Instituto Federal Electoral carecía de competencia para conocer del asunto, por lo que ordenó la elaboración del proyecto de resolución en el que se propusiera el desechamiento del mismo.

4. En fecha veintiuno de julio de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió resolución respecto de la queja identificada con el número de expediente SCG/QJMCQ/CG/012/2010, cuyos puntos resolutiveos son del tenor siguiente:

***PRIMERO.** Se desecha por incompetencia la denuncia presentada por los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, en contra del C. José Isidro Moreno Arcega, Diputado Local Propietario de mayoría relativa por el Distrito XXII del Estado de México y el Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 363, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos de lo expuesto en el considerando PRIMERO de la presente Resolución.*

***SEGUNDO.** Gírese atento oficio al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de México, remitiéndole las constancias que obran en el expediente en que se actúa, previa copia certificada que se obtenga de las mismas, para los efectos legales conducentes, en términos de lo argumentado en el considerando SEGUNDO de la presente Resolución.*

***TERCERO.** Notifíquese en términos de Ley la presente determinación.*

***CUARTO.** En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido'.*

5. Que mediante oficio número DJ-1796/2010, de fecha veintitrés de julio de dos mil diez, recibido en la oficialía de partes de este Instituto Electoral el trece de agosto del mismo año, la Directora Jurídica del Instituto Federal Electoral, en cumplimiento al punto resolutiveo SEGUNDO de la resolución CG255/2010, remitió las constancias originales que integran el expediente SCG/QJMCQ/CG/012/2010, al Consejero Presidente de este Instituto Electoral.

6. Que mediante oficio número IEEM/PCG/528/10, de fecha trece de agosto de dos mil diez, el Consejero Presidente de este Instituto Electoral, a su vez, remitió al Secretario Ejecutivo General, el expediente SCG/QJMCQ/CG/012/2010.

7. Que mediante acuerdo de fecha veinte de agosto de dos mil diez, el Secretario Ejecutivo General de este Instituto Electoral advirtió en el presente asunto, la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, por lo que en términos del artículo 356, párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de México, procedió a la

SUP-JRC-7/2011

elaboración del proyecto de resolución en el que se propone su desechamiento.

8. Con fecha primero de octubre del presente año el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, aprobó el proyecto de resolución identificado con el número **ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08**, que en lo sustancial señaló:

'PUNTOS RESOLUTIVOS.

PRIMERO. *Se desecha por incompetencia la denuncia remitida a este Instituto Electoral, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentada ante dicha autoridad por los CC. José Manuel Cortes Quiroz y Antonio Flores Martínez, por su propio derecho y en su calidad de militantes, del Partido de la Revolución Democrática en contra del C: José Isidro Moreno Arcega, Diputado Local propietario de mayoría relativa por el Distrito XXII del Estado de México, en términos de lo previsto en los artículos 356, párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de México y 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias, del Instituto Electoral del Estado de México, por los razonamientos vertidos en el considerando PRIMERO de la presente resolución...'*

9. Que el día 7 de octubre de 2010, el suscrito presentó recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de México en contra de la resolución **ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08**, aprobada el primero de octubre de dos mil diez por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en su sesión extraordinaria, mismo que quedó registrado ante el órgano jurisdiccional local, con el número de expediente **RA/25/2010**.

10. Que el día diecisiete de diciembre de dos mil diez el Tribunal Electoral del Estado de México resolvió el recurso de apelación identificado con el número de expediente en **RA/25/2010** los siguientes términos:

'RESUELVE.

ÚNICO. *Se CONFIRMA la resolución de uno de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se desechó por incompetencia el recurso de queja ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08...'*

11. Con fecha lunes veintisiete de diciembre de dos mil diez tuvo conocimiento mi representada de la resolución señalada en el numeral que antecede, misma que fue notificada mediante cédula fijada con cinta adhesiva en la puerta principal de la oficina de la representación del PRD en el Instituto Electoral del Estado de México.

AGRAVIOS:

PRIMER AGRAVIO.

FUENTE DE AGRAVIO. Lo constituye el considerando octavo, así como el resolutivo marcado como ÚNICO de la resolución que se impugna, en

donde la responsable determinó confirmar la resolución, por la que se desecho por presunta incompetencia, el recurso de queja **ECA/JMCQ/JIM A/004/2010/08**.

ARTÍCULOS VIOLADOS. Se viola en perjuicio de mi representado lo dispuesto en los artículos 17, 134 de la Constitución Federal, 11, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, 78, 81 fracciones I; 82, 85,99 fracción XII, 92, XXXII y 356 del Código Electoral del Estado de México.

CONCEPTO DE AGRAVIO. La autoridad señalada como responsable infringe los principios de legalidad y exhaustividad electoral, así como la garantía de acceso a la justicia, previstos en los preceptos constitucionales y legales que se han citado, toda vez que en el contenido de la sentencia que se combate la autoridad responsable no entra al estudio del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar la competencia que tiene el Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de las violaciones en la aplicación de recursos públicos en la propaganda gubernamental, debido a que centra sus manifestaciones en señalar lo siguiente: *'...de tal modo que la interpretación constitucional -local- requiere de un examen cuidadoso y acucioso puesto que ahí descansan los principios fundamentales de la estructura política del Estado'*, dejando de observar uno de los principales preceptos jurídicos invocados por mi representada en el recurso de apelación que se hizo valer ante la autoridad responsable, el cual es el artículo 134 de nuestra Carta Magna.

Por otra parte la autoridad responsable señala lo siguiente: *'De tal manera que los párrafos penúltimo y último del artículo 129, de la Constitución Local, derivan dos principios: el de distribución competencial y el de reserva legal'*.

Centra sus argumentos en señalar que existen determinadas autoridades que señala el artículo 129 de la Constitución Local como las competentes para conocer de las violaciones denunciadas, sin embargo omite una parte de dicho artículo en el que se señala lo siguiente:

'La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables'.

En este sentido al contener dicho precepto jurídico la frase **y demás leyes aplicables** se está dejando el alcance a otra normatividad mediante la cual los infractores sean susceptibles de ser sancionados, pero sobre todo da competencia a otras autoridades distintas a las que menciona en el mismo artículo para que conozcan de dichas violaciones, es decir; en ninguna parte de dicho precepto señala que solamente las autoridades ahí mencionadas conocerán de dichas violaciones.

En este sentido es necesario citar el artículo 133 de nuestra Carta Magna, en atención a que éste señala lo siguiente:

SUP-JRC-7/2011

‘Artículo 133’. (Se transcribe).

Atendiendo este precepto jurídico, es evidente que la autoridad responsable no fue exhaustiva al momento de resolver el medio de impugnación que nos ocupa, toda vez que al emitir su resolución no hace un estudio del artículo 134 de nuestra Carta Magna, siendo que entra directamente al estudio de la normatividad local, con lo cual en primer término viola el principio de Supremacía Constitucional, toda vez que en orden jerárquico tiene mayor importancia y relevancia lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente lo que establezcan las leyes que emanan de ella, siendo que la Constitución Local es una ley que emana de nuestra Carta Magna, en este sentido la autoridad responsable no fue exhaustiva al momento de resolver el recurso de apelación promovido por mi representada, toda vez que si lo hubiera hecho entonces observaría de donde emana la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de las violaciones denunciadas.

En la reforma al artículo 134 de la Constitución General de la República, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión del Estado Mexicano señalan que: *‘De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales’.*

De igual forma toma relevancia lo citado por el Magistrado Héctor Romero Bolaños, en su voto particular cuando señala que:

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación del H. Congreso de la Unión del Estado Mexicano, en su dictamen señalaron que el propósito de la adición de los párrafos al artículo 134 ya citado fue *‘establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad’.*

Las Comisiones Constitucionales ya citadas, señalaron que los párrafos añadidos a este artículo constitucional son de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México, ahora si tomamos en consideración cuales son los efectos de que un servidor público o un ciudadano difunda propaganda institucional mediante la cual se da a conocer con los ciudadanos de un territorio determinado, siendo que llegando el período de precampaña y campaña este decidiera contender por algún cargo de elección popular dejaría en desventaja a los otros ciudadanos que lanzarán sus candidaturas, debido a que éste contó con mayor tiempo para que la ciudadanía lo conociera.

Y si a esto le sumamos la aplicación de recursos públicos, se convierte en una falta más grave, toda vez que los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su

responsabilidad, con el propósito de que esa circunstancia no influya en la equidad entre los partidos políticos.

Es de señalar que en obviedad de circunstancias la propaganda que difunden los servidores públicos, mediante la cual difunden su imagen, nombre y cargo tiene la única finalidad de darse a conocer con la ciudadanía, lo que llegado el proceso electoral le traería una clara ventaja sobre los demás contendientes a un cargo de elección popular, en este sentido y al tener un carácter electoral, los fines que conllevan la difusión de propaganda violatoria de la legislación electoral, es de donde mi representada considera que el Instituto Electoral del Estado de México, es competente para conocer de dichas violaciones.

Lo anterior tomando en consideración el razonamiento que el Magistrado Héctor Romero Bolaños señala cuando de manera acertada menciona que ha sido criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que la equidad durante los procesos electorales puede vulnerarse incluso antes de su inicio, cuando algún ciudadano o partido político realice actos que lo posicionen ante la ciudadanía de manera anticipada al inicio de las campañas o precampañas electorales.

En esta tesitura y en alcance de las reformas constitucionales que sufrieron los artículos 134 de nuestra Carta Magna y 129 de la Constitución local, se puede observar que uno de los temas principales de dichas reformas fue el de salvaguardar el principio de equidad, sin embargo la autoridad responsable en el contenido de la resolución que se combate no entro al estudio de este principio, aún y cuando en el recurso de apelación se hizo valer por mi representada.

En este sentido podemos decir las Constituciones y leyes de las entidades federativas deben garantizar que la función electoral se rija por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, cuestión que en la especie se opera a través de los institutos electorales, siendo que en el caso que nos ocupa ha sido totalmente desatendida.

Es importante señalar que como bien lo refiere el Magistrado Héctor Romero Bolaños en el voto particular que se anexa a la sentencia que nos ocupa, de una interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 11, 12, 129, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracciones II, XII, XXII y último párrafo; 78, 81, fracciones IV y V; 82, 85 y 95, fracciones X, XXXII, XXXV, LI, LII; 102 fracción XXXII; 144, 355 y 356 del Código Electoral del Estado de México, el Instituto Electoral del Estado de México si cuenta con dicha facultad implícita, derivada de las explícitas que le obligan hacer efectivo tanto el cumplimiento a las disposiciones constitucionales mencionadas, como para hacer cumplir el principio de equidad en la competencia entre los partidos políticos, el voto libre y auténtico, y evitar la indebida ventaja en los procesos electorales.

Aunado a lo anterior el Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM otorga facultades al Consejo General para iniciar el Procedimiento Administrativo

SUP-JRC-7/2011

Sancionador en contra de un servidor público, así como para hacer cesar de manera inmediata los actos que contravengan las disposiciones en materia electoral.

En este sentido el Consejo General debió de emitir medidas precautorias para hacer cesar los actos violatorios de las disposiciones electorales, cometidos por dicho servidor público, con el propósito de que estos no se vulneraran y causaran un daño al principio de equidad entre los partidos políticos.

De igual forma el Reglamento ya citado entre los sujetos que pueden ser sancionables contempla a los servidores públicos en el inciso b), del artículo 6, así como en el artículo 14, siendo que en los artículos.

Por otra parte la autoridad señalada como responsable se equivoca al señalar que no se puede hablar de actos anticipados de precampaña porque no nos encontramos dentro de un proceso electoral, sin embargo el artículo 14 de los Lineamientos de Propaganda del Instituto Electoral del Estado de México contempla la definición de propaganda política, en la cual señala que es toda realización de reuniones o asambleas en cualquier tiempo que busquen influir sobre los individuos e una determinada colectividad, para obrar a favor de una persona física o colectiva que busca promocionar su imagen.

Por lo tanto y en atención a las características de la propaganda difundida por el servidor público que se denuncia, es evidente que la autoridad señalada como responsable, omitió tender dichas disposiciones, situación que vulnera el principio de exhaustividad y principalmente el artículo 134 de nuestra carta Magna, concretamente en los párrafos antepenúltimo y penúltimo de dicho ordenamiento, que a la letra dice:

‘Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público’.

En atención a esto, dichos Lineamientos también establecen las sanciones a las que los infractores se harán acreedores, por lo tanto, existe el procedimiento para sancionar a los servidores públicos que vulneren las disposiciones electorales, así como también existen las sanciones a las que estos se harán acreedores, sin embargo, con el sentido de la resolución que nos ocupa, la responsable dejó al promovente en estado de indefinición, negando el acceso a la justicia electoral y vulnerando nuestro

derecho a deducir las acciones tuitivas de intereses difusos, que encuentran sustento en los artículos 41, párrafo segundo, fracción I y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de nuestra Carta Magna, en virtud de nuestra condición de entidades de interés público, es decir, en representación de la colectividad, no alcanzamos acceso a mecanismos claros de justicia electoral, en virtud de que no es suficiente con la recepción de nuestros medios de impugnación, a los cuales se les da trámite solo para llegar al punto de desecharlos o declararlos improcedentes, sin entrar al fondo, porque evidentemente que el tema de fondo no solo tiene que ver con el uso de recursos públicos y que deban ser denunciados ante los órganos de control, sino que evidentemente debe haber un desglose de carácter electoral, con independencia de otro tipo de responsabilidad de carácter administrativo, este pronunciamiento es lo que requerimos de este el más alto Tribunal en materia electoral.

SEGUNDO AGRAVIO.

FUENTE DE AGRAVIO. Lo constituye el considerando OCTAVO. ESTUDIO DE FONDO, de la resolución de fecha diecisiete de diciembre del año en curso, concretamente el numeral II. VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA RESOLUCIÓN, en consecuencia el resolutivo ÚNICO de la resolución que se impugna, en donde la responsable, **CONFIRMA** la resolución de fecha primero de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se desechó por incompetencia el recurso de queja **ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08**.

ARTÍCULOS VIOLADOS. Los artículos 116, fracción IV, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 y 11, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, 5, 60, 78, 81, fracciones I y V, 82, 85, 356 del Código Electoral del Estado de México, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y profesionalismo que debe regir la actuación de las autoridades electorales.

CONCEPTO DE AGRAVIO. Causa agravio a mi representada la evidente y flagrante violación a los artículos de referencia en virtud de que la autoridad responsable al momento de emitir su resolución en fecha diecisiete de diciembre del año en curso, **CONFIRMA** la resolución del uno de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en la que se desecho por incompetencia el recurso de queja **ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08**, violando en perjuicio del promovente principios rectores en materia electoral como lo son certeza y legalidad, adicionalmente incumple el los principios de exhaustividad y de congruencia externa, ya que indebidamente desecho supuestamente por incompetencia, la denuncia presentada por el suscrito, remitida a la autoridad responsable por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, atento a lo establecido en la siguiente tesis jurisprudencial:

'EXHAUSTIVIDAD PRINCIPIO DE. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN'. (Se transcribe).

SUP-JRC-7/2011

El órgano jurisdiccional local con su resolución válida, lo que a nuestro parecer es evidentemente un exceso de una autoridad electoral, pues en este caso el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, sé extralimito en sus atribuciones al remitir al Consejo General y no a la Junta General el proyecto por el que desecha la queja que nos ocupa dejando en completo estado de indefensión, ya que con independencia de entrar al estudio del fondo del asunto y en principio revisar las causales de improcedencia previstas tanto en la Ley electoral como en el reglamento de Quejas y Denuncias del propio Instituto Electoral mexiquense, debió poner a consideración de la Junta General del Instituto Electoral del Estado de México, el proyecto de resolución sea en un sentido o en otro, es decir si del estudio de oficio de las causas de improcedencia o sobreseimiento se encontraren algún supuesto o en su caso de no encontrar ninguna y luego de sustanciar la denuncia, ponerla en estado de resolución, cuyos proyectos debe en su oportunidad Conocer la Junta General, previo al Conocimiento del Pleno de Consejo General, sin embargo, en el caso que nos ocupa, existieron graves omisiones de parte de la Secretaría Ejecutiva General, mismas que fueron toleradas por el propio Consejo General al aprobar el proyecto de resolución consistente en DESECHAMIENTO, presentado por la Secretaría en comento, sin que la Junta General tuviese siquiera previo conocimiento. Con este proceder la Secretaría Ejecutiva General violentó en perjuicio de mi representada diversas disposiciones legales, principalmente el artículo 356 de la ley electoral aplicable para esta entidad mexiquense, toda vez que si se hace una interpretación sistemática, gramatical y funcional de dicho ordenamiento en ninguna parte faculta a la citada Secretaría a presentar el proyecto de desechamiento directamente al Consejo General, por el contrario existe un mandato de que será la Junta General quien deberá elaborar el proyecto de resolución que será puesto a consideración del Consejo General, mandato que en el caso que nos ocupa fue ignorado, paso a citar el ordenamiento en comento para mejor proveer:

'Artículo 356'. (Se transcribe).

Como se puede observar en el párrafo señalado para efectos prácticos como inciso **A)** se puede apreciar que **"El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda"**, es claro que en ninguna parte se establece que la Secretaría Ejecutiva General lo pueda poner a consideración del Consejo General de manera directa sin pasar por la Junta General -toda vez que es atribución de ésta- por lo que es evidente la violación frente a la que nos encontramos, por su parte el párrafo señalado como inciso **B)** establece claramente que **"Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto"**, este párrafo contiene dos supuestos el primero refiere precisamente a la atribución de la Junta General de elaborar el proyecto de resolución y el segundo señala criterios para el caso de que sea una resolución sancionatoria es decir **"...deberá tomarse en cuenta caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de**

ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la Reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor”.

A mayor abundamiento vale la pena revisar las atribuciones tanto de la Junta General como de la Secretaría General Ejecutiva en materia del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 356 del Código Electoral; el artículo 99, del ordenamiento en comento refiere las atribuciones de la Junta General, particularmente la fracción XII señala que dentro de sus atribuciones esta la de **“Elaborar los dictámenes con proyectos de resolución en los procedimientos administrativos sancionadores para someterlos a consideración del Consejo General...”**, por su parte el artículo 92 refiere las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva General, particularmente la fracción XXXII establece entre ellas la de **“Llevar a cabo la sustanciación en los procedimientos administrativos sancionadores en términos de lo dispuesto por el artículo 356 de este Código”**, resulta convincente con lo expuesto que si la Secretaría Ejecutiva General pone a consideración del Consejo General cualquier tipo de dictamen con proyecto de resolución, esta violando la ley electoral, toda vez que esta es una atribución exclusiva de la Junta General, es decir una vez que la Secretaría en comento realiza el estudio oficioso de las causas de improcedencia o sobreseimiento y encuentra algunas debe emitir un proyecto de resolución, que deberá poner a disposición de la Junta General para que esta elabore el dictamen correspondiente y lo ponga a consideración del máximo órgano del Instituto Electoral, es decir el Consejo General; de igual manera si no encuentra ninguna causal que deseche alguna Queja o denuncia, la Secretaría General deberá sustanciarla y ponerla en estado de resolución para que la Junta General emita el correspondiente dictamen y que sea del conocimiento del citado Consejo General; sin embargo, en el caso que nos ocupa este procedimiento fue violado de manera burda afectando a mi representada y atentando en contra de los principios rectores de certeza y legalidad que deben prevalecer en todos los actos de la autoridad electoral, por lo que deben considerar procedente el presente agravio a efecto de que se reponga el procedimiento en virtud de que la Secretaría Ejecutiva General asume atribuciones que no le corresponden por encima de la propia Junta General de la cual es parte, solo que sin derecho a voto solo a voz, por ello resulta incongruente que este funcionario electoral de manera individual asuma atribuciones por encima de un órgano colegiado como es la Junta General, cuando actúa como autoridad sustanciadora, de conformidad con el artículo 356 del código comicial, que como integrante de la Junta, de conformidad con el artículo 98 del Código Electoral en vigor que a la letra dice:

‘La Junta General del Instituto será presidida por el Consejero Presidente y contará con la participación con derecho a voz del Secretario Ejecutivo General y del Director Jurídico-Consultivo, quien fungirá en calidad de Secretario de Acuerdos y, con derecho a voz y voto los directores de Organización, Capacitación, Partidos Políticos, Administración y Servicio Electoral Profesional. La Junta General tomará sus decisiones por mayoría de votos, en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad’.

SUP-JRC-7/2011

Si bien es cierto, el estudio para el desechamiento de una queja es de tramite, a efecto de que si se encontrasen los supuestos de ley para ello, se concluiría la instancia para el promovente, como lo señala la responsable en el párrafo tercero de su resolución visible a foja 0081, sin embargo, esto no precisa el punto en conflicto, en virtud de que lo que se combatió mediante el recurso de Apelación que motivó la resolución que se impugna, es la discrecionalidad del Secretario Ejecutivo General, para poner a consideración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, el proyecto de desechamiento, sin que este pase por un órgano, superior jerárquico y colegiado como es la Junta General, inclusive así lo reconoce la propia responsable, pues en el párrafo quinto de la foja en comento, señala que a dicha Secretaría, *'...corresponde la admisión y sustanciación de la queja o denuncia, hasta ponerlo en estado de resolución'*, de conformidad con lo establecido en el artículo 356 del código aplicable de la materia que señala expresamente en el apartado que se requiere ***'Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto'***. Esto en un primer supuesto, vale la pena preguntarnos, un proyecto de desechamiento a caso ¿no es un proyecto de resolución?, ¿no es verdad que con el desechamiento se pone fin al procedimiento administrativo sancionador?, ¿no es verdad que al resolverse de esta manera el justiciable ya no alcanzara sus pretensiones?, veamos otro supuesto de dicha disposición: ***'En todo caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la Reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor'***, evidentemente este otro supuesto se refiere a que en el caso de encontrarse en un evento en el que merezca imponerse alguna sanción, deberán considerarse las circunstancias personales del infractor, para que la Junta proponga en este proyecto de resolución algún tipo de sanción.

Finalmente quiero señalar a este órgano jurisdiccional federal, que es claro que en el sentido en el que resolvió la responsable en esta entidad mexiquense, es decir, que al confirmar la resolución de uno de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se desechó por incompetencia el recurso de queja ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08, se negó al promovente el derecho a la tutela judicial, en virtud de que conocer, para después desechar, no garantiza a mi representada una vía administrativa que conozca en el fondo las pretensiones del suscrito, dejando de observar la responsable la siguiente tesis jurisprudencial:

'DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL'. (Se transcribe).

Con lo anterior el suscrito pretende fortalecer los argumentos que se hacen valer en el cuerpo del presente medio de impugnación, solicitando a este órgano jurisdiccional federal, se declare la procedencia del mismo para los

efectos de reponer el procedimiento y darle a la Junta General las atribuciones que tanto la Secretaría Ejecutiva General y el Consejo General del Instituto Electoral mexiquense, en el presente asunto han violentado.

En mérito de lo expuesto, a ustedes CC. **Magistrados pido se sirvan:**

PRIMERO. Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, para los efectos legales conducentes.

SEGUNDO. Admitir y dar trámite al presente Juicio de Revisión Constitucional, por satisfacerse plenamente los presupuestos procesales.

TERCERO. En su momento, dictar resolución que en derecho corresponda, declarando procedentes los agravios expuestos en el cuerpo del presente curso.”

SEXTO. Estudio de fondo. De la lectura integral del escrito de demanda del juicio de revisión constitucional electoral, esta Sala Superior advierte que los temas a los que el actor circunscribe sus agravios son:

A. Indebido estudio sobre la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer sobre la denuncia presentada por José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, en contra de José Isidro Moreno Arcega, diputado local propietario de mayoría relativa en el Distrito XXII del Estado de México.

B. Inexacto análisis del procedimiento seguido en la queja ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08, sobre la base de que el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, carece de facultades para proponer al Consejo General el proyecto de resolución primigeniamente impugnado.

SUP-JRC-7/2011

Por cuestión de método, este órgano jurisdiccional analizará, el primero de los temas de agravio.

A. Indebido estudio sobre la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer sobre la denuncia presentada por José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, en contra de José Isidro Moreno Arcega, diputado local propietario de mayoría relativa en el Distrito XXII del Estado de México.

A juicio de esta Sala Superior, el agravio correspondiente al presente apartado es sustancialmente fundado en virtud de los motivos, razones y fundamentos que se exponen a continuación.

En principio, el estudio integral del escrito de demanda permite advertir a este órgano jurisdiccional que la causa de pedir del actor se sustenta en la premisa de un incorrecto estudio sobre la competencia del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

La competencia de la autoridad para emitir un acto que implique una afectación a la esfera jurídica de un sujeto de derecho, debe tener, en principio, su base o fundamento en una disposición constitucional, mientras que su configuración e instrumentación se sujeta a las disposiciones previstas en la legislación ordinaria.

En otras palabras, el presupuesto de competencia de todas las autoridades del Estado entraña la obligación de las mismas a actuar únicamente cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que este presupuesto constitucional concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones.

Por consiguiente, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, pero que los hechos no se adecuan a las hipótesis previstas en la ley, es claro que se encuentra viciado de origen, quedando abierta la posibilidad para que aquellos individuos que se vean afectados se encuentren en aptitud para controvertir tal situación.

De esta manera, la determinación de la autoridad para conocer o no de un asunto que se somete a su conocimiento es una cuestión cuyo estudio es preferente y de orden público, según lo previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden de ideas, se considera que si la parte enjuiciante se duele de un incorrecto estudio sobre la competencia de la responsable primigenia, entonces el análisis del presente apartado tendrá por objeto verificar si fue correcta o no la

SUP-JRC-7/2011

confirmación de la falta de atribuciones de la autoridad para investigar y resolver sobre los hechos materia de la queja.

Sentado lo anterior, en la especie se tiene que los hechos que dieron origen a la queja que se radicó ante el Instituto Electoral del Estado de México, medularmente consistieron en la promoción personalizada de un servidor público, lo que en concepto de los denunciantes, transgrede normas de naturaleza electoral porque resulta violatorio de lo previsto en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 129 de la Constitución Política del Estado de México, así como de diversas disposiciones jurídicas de naturaleza electoral, lo que en concepto del denunciante corresponde conocer al mencionado instituto.

Ahora bien, la máxima autoridad administrativa electoral del Estado de México determinó desechar por incompetencia la denuncia respectiva, esencialmente porque consideró que carecía de atribuciones para conocer sobre violaciones a normas electorales federales, además de que no se encontraba facultada para instaurar procedimientos por violaciones de naturaleza distinta a la electoral.

Inconforme con lo anterior, el siete de octubre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática promovió recurso de apelación en el que formuló los agravios que estimó atinentes, cuestionando dicho pronunciamiento de incompetencia.

Por su parte, el Tribunal responsable, al resolver el recurso de apelación, estimó que el Instituto Electoral del Estado de México, carecía de competencia para pronunciarse sobre los hechos denunciados al no mencionarse como autoridad facultada para aplicar el artículo 129 de la Constitución Local, y porque las conductas denunciadas encuadraban en las atribuciones conferidas a otras autoridades por tratarse de infracciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios.

Precisado lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, es inexacto lo razonado por el Tribunal responsable.

En el artículo 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación de los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Asimismo, se estableció que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Con la precisión de que, en ningún caso, esta propaganda incluirá

SUP-JRC-7/2011

nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al efecto, en el artículo SEXTO transitorio del DECRETO de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de ese mismo año, por el que se reformó, entre otros, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispuso que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, en dicho precepto transitorio se dispuso que los Estados que a la entrada en vigor de ese Decreto hubieran iniciado procesos electorales o próximos a iniciar, realizarían sus comicios conforme a lo establecido en sus disposiciones constitucionales y legales vigentes en aquella época, pero una vez terminado el proceso electoral deberían realizar las adecuaciones antes mencionadas en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

De la reforma constitucional señalada, se desprende que el Constituyente permanente ordenó a todas las legislaturas

locales regular internamente el uso imparcial de los recursos públicos, así como lo relativo a la propaganda gubernamental, con el objeto de salvaguardar el principio de equidad en los procesos comiciales.

En cumplimiento a lo anterior, el Constituyente del Estado de México reformó el artículo 129 de la Constitución de esa entidad federativa, para quedar, en lo que interesa, en los términos siguientes:

Artículo 129.-

...

Los servidores públicos del Estado y municipios, tienen en todo el tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.

El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, conforme a sus respectivas competencias.

La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables.

SUP-JRC-7/2011

Como se puede apreciar de la disposición transcrita, uno de los objetivos esenciales de dicha reforma consiste en el establecimiento de mecanismos para la salvaguarda del principio de equidad en los procesos electorales, por conducto de las autoridades en la materia.

Ahora bien, la función estatal de organizar los procesos comiciales locales, con apego, entre otros, al principio de equidad corresponde, en términos del artículo 11 de la propia Constitución local, al Instituto Electoral del Estado de México.

En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 78, párrafo primero y 85, del Código Electoral del Estado de México, la autoridad administrativa electoral mencionada, es el organismo público autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, cuyo Consejo General es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, de promover la cultura política democrática, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, guíen todas las actividades del Instituto.

Para el efectivo cumplimiento de sus responsabilidades, el legislador local determinó facultar al Instituto Electoral de la

entidad, para resolver y, en su caso imponer las sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador a quienes infrinjan las disposiciones del Código Electoral estatal, en términos de lo dispuesto en el artículo 95, fracciones XXXV y LI, del propio ordenamiento jurídico.

Dicho procedimiento sancionador debe ajustarse a lo previsto en el numeral 356 del Código en cita, en el que se establece, en esencia, que una vez que la autoridad tenga conocimiento de una queja o denuncia, en donde se aduzca la violación a disposiciones de la materia, deberá, si no se actualiza en forma evidente e indubitable alguna causa de improcedencia, sustanciar la queja a través de la investigación que corresponda y con apego a las formalidades esenciales del procedimiento, para posteriormente dictar la resolución que conforme a derecho proceda.

Con base en lo antes expuesto, esta Sala Superior considera que si en una queja o denuncia se aduce que servidores públicos del Estado de México violaron, entre otras, disposiciones en materia electoral, se justifica la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de la queja, con lo cual se encuentra obligado a analizar los hechos denunciados para verificar si inciden en la materia electoral y determinar la existencia o no de faltas en esta materia.

SUP-JRC-7/2011

Por lo tanto, si las conductas denunciadas configuran o no faltas de naturaleza electoral, el pronunciamiento respectivo debe derivar del análisis de fondo de los hechos denunciados.

En efecto, a juicio de esta Sala Superior, el estudio sobre la configuración o no de la falta denunciada no debe hacerse en el apartado de competencia de la autoridad, toda vez que es precisamente la materia sobre la que dicha autoridad debe pronunciarse en el fondo.

Debe señalarse que si del estudio de la materia de la queja, el órgano sancionador arriba a la conclusión de que los hechos no inciden en la materia electoral, deberá declarar infundada, pero pudieran ser constitutivos de faltas de otra índole jurídica, ello la constriñe a dar vista a la autoridad que considere competente para los efectos legales a que haya lugar.

Cabe destacar, que este último supuesto puede derivar de un pronunciamiento de fondo y no de un estudio previo con el que se pretenda justificar la autoridad para no conocer del asunto.

Derivado de lo antes expuesto, esta Sala Superior arriba a las conclusiones siguientes:

Cuando la autoridad administrativa electoral tenga conocimiento de una denuncia, su actuación primigenia debe encaminarse a

determinar si los hechos que se denuncian, tienen repercusión en la materia electoral.

En el supuesto de que esa autoridad advierta que no existen consecuencias de naturaleza electoral, procederá a declarar infundado el procedimiento respectivo.

Ahora bien, en el caso de que el órgano sancionador electoral determine que los hechos denunciados inciden en la materia electoral, analizará si configuran una transgresión a la normativa electoral.

Para el caso de que no se advierta alguna contravención a las normas electorales, procederá a declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador.

Cuando el estudio efectuado por el órgano sancionador arroje como conclusión la violación de una o más normas electorales, debe imponer la sanción que estime pertinente o, en su caso, remitir el expediente a la autoridad que considere competente para imponer la sanción que corresponda.

En el caso, se observa que el Tribunal responsable convalidó lo resuelto por la autoridad administrativa electoral, no obstante incurrir en el equívoco antes apuntado.

Lo anterior es así, porque en la resolución que recayó al procedimiento sancionador ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México desechó, por considerarse incompetente para conocer de la

SUP-JRC-7/2011

denuncia aludida, al estimar que carecía de atribuciones para conocer sobre los hechos puestos en su conocimiento, porque se aducía la violación a normas electorales federales y que no se encontraba facultado para instaurar procedimientos por violaciones de naturaleza distinta a la electoral.

Primeramente, se considera que el Tribunal local debió ordenar a la autoridad administrativa electoral que, aquella sí era competente para determinar si los hechos denunciados inciden o no en la materia de su ámbito de conocimiento.

No obsta a lo anterior, que en la resolución primigenia que recayó a la denuncia, indebidamente confirmada por el órgano jurisdiccional responsable, se adujera, principalmente, que no correspondía a su ámbito de competencia la violación a disposiciones electorales federales.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la cita inexacta en la denuncia, de los preceptos que se estiman violados, no es una condición para tener por actualizada la improcedencia de la denuncia y mucho menos la falta de competencia de la autoridad electoral para conocer y resolver sobre la queja planteada.

Ello, porque la razón esencial de una denuncia es poner en conocimiento de la autoridad, hechos que se estimen contrarios al orden jurídico.

Por su parte, es a la autoridad a la que toca determinar si los hechos denunciados constituyen o no violaciones a la normativa que le corresponde aplicar y sancionar.

De esta suerte, la competencia de la autoridad se surte en razón de la posible incidencia en un proceso electoral local y no a un pronunciamiento previo que propiamente correspondería al estudio de fondo.

Por tanto, se estima que el pronunciamiento de la responsable en el sentido de que los hechos denunciados eran de la competencia exclusiva de autoridades distintas a la electoral, sin el previo estudio de que dichas conductas pudieran incidir en la materia electoral es inexacto.

En efecto, en términos de lo expuesto a lo largo del presente considerando, resulta evidente que la autoridad sancionadora sólo puede determinar la existencia o no de faltas en la materia electoral, derivado del estudio de la materia de la queja.

Bajo las premisas antes apuntadas, si el Tribunal responsable convalidó la resolución de desechamiento por incompetencia emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, sin que ese órgano administrativo electoral llevara a cabo el estudio de la naturaleza de los hechos denunciados, es evidente que asiste la razón a la parte actora cuando señala que se le coloca en un estado de indefensión porque

SUP-JRC-7/2011

indebidamente se confirmó la falta de competencia para el estudio de la queja.

De ahí, lo fundado del agravio.

Es importante señalar que, en concepto de esta Sala Superior, si los hechos que dieron origen a la denuncia formulada por la supuesta promoción personalizada de un servidor público, pudieran ser constitutivos de infracciones en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, su conocimiento correspondería, conforme a sus ámbitos de atribuciones, al Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los ayuntamientos, en términos de lo previsto en los artículos 129, párrafo séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 157 del Código Electoral local.

Lo antes afirmado obedece, a que una misma conducta puede actualizar transgresiones a regulaciones jurídicas de distintas materias, correspondiendo a cada autoridad competente, conocer, investigar y, en su caso, de proceder a imponer la sanción que corresponda.

En ese orden de ideas, es dable afirmar que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México es competente para determinar si, en su caso, los hechos denunciados inciden en la materia electoral y derivado de ello declarar infundada la queja

por no relacionarse con la materia electoral o, en su caso, resolver si los hechos analizados transgreden normas de la materia.

Lo anterior, con el objeto de declarar fundado o infundado el procedimiento administrativo sancionador, y proceder o no a imponer la sanción respectiva o remitir el expediente al órgano competente para tal efecto.

B. Inexacto análisis del procedimiento seguido en la queja.

Con relación al segundo motivo de inconformidad hecho valer por el Partido de la Revolución Democrática, a juicio de esta Sala Superior su estudio resulta innecesario, pues la pretensión del actor se encuentra satisfecha, toda vez que al haberse declarado **fundado** el primero de los agravios expuestos por el instituto político enjuiciante, lo procedente que es que este órgano jurisdiccional revoque la resolución que emitió el Tribunal Electoral del Estado de México, mediante la cual confirmó la determinación del Instituto Electoral local en la que se declaró incompetente para atender y resolver el escrito de queja para conocer de las presuntas violaciones a lo dispuesto, entre otros, a los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por José Isidro Moreno Arcega, diputado local propietario de mayoría relativa en el Distrito XXII del Estado de México, en los términos precisados en la respectiva denuncia.

SUP-JRC-7/2011

Lo anterior, porque al haber resultado fundado el agravio señalado con el inciso A, y con ello haberse alcanzado la pretensión principal del instituto político actor, es innecesario realizar un pronunciamiento respecto del segundo motivo de disenso, ello porque a ningún efecto práctico llevaría, toda vez que la resolución combatida ha sido revocada para el efecto de que el Instituto Electoral del Estado de México, acepte la competencia para conocer de la queja interpuesta y se pronuncie en el fondo.

Sin embargo, se estima necesario señalar que el Instituto Electoral local, al momento de tramitar y resolver la controversia mencionada deberá apegarse al procedimiento que establece el artículo 356 de la ley electoral local, con la finalidad de no incurrir en algún tipo de violación procesal.

SÉPTIMO. Efectos de la presente ejecutoria. Toda vez que ha resultado **fundado** el agravio cuyo fin último es cuestionar el indebido desechamiento de la queja planteada, con fundamento en el artículo 93, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente es **revocar** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el recurso de apelación RA/25/2010 y, en consecuencia, privar de efectos jurídicos la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de esa propia entidad federativa, en el procedimiento administrativo sancionador radicado en el expediente ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08.

Lo anterior, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Electoral de la entidad, asuma competencia y de no actualizarse alguna otra causa de improcedencia, admita la denuncia presentada y proceda a verificar si los hechos denunciados inciden en la materia electoral, en su caso, si tales hechos constituyen una infracción y, en su caso, deberá resolver conforme a derecho.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el recurso de apelación RA/25/2010.

SEGUNDO. Se deja sin efectos jurídicos la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en el procedimiento administrativo sancionador radicado en el expediente ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08.

TERCERO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa que asuma competencia y proceda conforme a lo razonado en la presente ejecutoria.

Notifíquese personalmente al partido actor en el domicilio indicado en su escrito de demanda; por **oficio**, con copia certificada de esta sentencia, a la autoridad responsable y, al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México

SUP-JRC-7/2011

por conducto de su Presidente; y, por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 27, 28, 29 y 93, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase todos los documentos que correspondan, entre otros, el original del expediente ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08 al Instituto Electoral del Estado de México y, en su oportunidad, **archívese** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

**JOSÉ ALEJANDRO
LUNA RAMOS**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

**VOTO CONCURRENTES QUE EMITE EL MAGISTRADO
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, RESPECTO DE LA
SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL SUP-JRC-7/2011.**

Si bien, comparto el criterio sostenido en la presente sentencia, considero que esta Sala Superior no es competente para conocer de este asunto cuya competencia es del ámbito de la Sala Regional correspondiente a la Quinta circunscripción plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México.

La controversia originaria en este expediente consiste en la sentencia que el diecisiete de diciembre de dos mil diez dictó el

SUP-JRC-7/2011

Tribunal Electoral del Estado de México, al resolver el recurso de apelación número RA/25/2010, interpuesto en contra de la resolución dictada en el expediente ECA/JMCQ/JIMA/004/2010/08, relativo a la denuncia que un par de ciudadanos presentaron inicialmente ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en contra de un diputado local del Estado de México por la presunta infracción al artículo 134 constitucional federal y 129 de la Constitución del Estado de México, así como diversos preceptos legales en materia de propaganda institucional y político electoral de servidores públicos.

El referido Consejo general del Instituto Federal Electoral se declaró incompetente para conocer de la denuncia y remitió las constancias al Instituto Electoral del Estado de México, cuyo Consejo General, a su vez, resolvió en el sentido de considerarse igualmente incompetente para conocer de la denuncia presentada. Tal resolución fue confirmada por el tribunal electoral del Estado de México y contra tal confirmación es que el Partido de la Revolución Democrática promovió juicio de revisión constitucional electoral.

La Sala Superior determinó que ella es la instancia competente para conocer del presente juicio, criterio que no comparto.

En efecto, en el acuerdo de competencia se dijo que, originariamente la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional electoral correspondía a la Sala Superior, y que ésta fue delegada por el legislador a las Salas

Regionales, a efecto de que conocieran exclusivamente de los asuntos expresamente determinados en la ley; en consecuencia, aquellos asuntos no previstos para el conocimiento específico de las Salas Regionales, deberán ser materia de estudio por parte de la Sala Superior.

Sin embargo a juicio del suscrito, si bien en términos de la reforma electoral de mil novecientos noventa y seis, la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional electoral se confirió exclusivamente a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, también es verdad que la diversa reforma electoral del año dos mil siete, otorgó competencia expresa, para el conocimiento del mencionado medio de impugnación a las Salas Regionales del propio Tribunal. Pero, cabe destacar, que en la legislación no se contempla explícitamente la regla consistente en que la competencia que no está atribuida expresamente a favor de las Salas Regionales se debe entender reservada a la Sala Superior.

En la especie, se está en presencia de un juicio de revisión constitucional electoral en el que se controvierte la sentencia que confirma la resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México de considerarse incompetente para conocer de la denuncia presentada.

En este sentido, conviene precisar que el acto reclamado se hace consistir en la sentencia que confirma la incompetencia del órgano administrativo electoral, para conocer de una denuncia incoada en contra de un servidor público estatal por la

SUP-JRC-7/2011

presunta transgresión de los artículos 134 de la Constitución Federal y 129 de la Constitución local.

Del análisis de las constancias que obran en autos, se puede desprender lo siguiente:

a) Que la supuesta promoción personalizada del servidor público denunciado no se efectuó durante algún periodo de alguna elección, ni federal ni local, pues éstas, en caso de haberse realizado, acontecieron durante los primeros ciento veinte días de la toma de posesión del cargo, que fue el dieciocho de agosto de de dos mil nueve, así como en febrero de dos mil diez, siendo que el inicio del proceso electoral para elegir Gobernador en el Estado de México, inició hasta el dos de enero de dos mil once, en términos de lo previsto en el artículo 139 del Código Electoral del Estado de México.

b) Que la supuesta difusión de propaganda personalizada, se realizó únicamente en el Distrito Electoral XXII del Estado de México, por lo que no trascendió en el ámbito territorial de algún otro Distrito diverso a éste.

c) Que la supuesta transgresión al artículo 134 Constitucional, se atribuye al Diputado Local Propietario electo bajo el principio de mayoría relativa en el Distrito XXII del Estado de México.

d) Que la supuesta promoción personalizada del servidor público denunciado, se realizó a través de al menos seis bardas pintadas con el nombre del diputado, posicionamientos particulares de éste, emblemas de los partidos Revolucionario

Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, así como agradecimientos por la votación recibida en la pasada elección.

En esta tesitura, a juicio del suscrito, en el presente caso al órgano que le compete ejercer la jurisdicción y asumir la competencia es la Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Toluca de Lerdo, Estado de México.

Lo anterior, porque tanto a la Sala Superior como a las regionales se les dotó de facultades de control de legalidad y de constitucionalidad, es decir que en virtud de éstas últimas, todas pueden inaplicar leyes por ser contrarias a la Constitución, con ello, se determinó que el alcance de su función jurisdiccional era igual, es decir todas pueden ejercer el control constitucional.

En efecto, de la interpretación sistemática de los artículos 41, bases III y V; 116, fracción IV, inciso i); y, 134, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 49, párrafos 5 y 6; 51 y 105, párrafo 1, inciso h), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que es atribución del Instituto Federal Electoral administrar, bajo cualquier modalidad, propaganda en tiempos de radio y televisión, durante el desarrollo o fuera de los procesos comiciales tanto federales como locales, así como vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones atinentes.

SUP-JRC-7/2011

En este sentido, si las bases y lineamientos vinculados a la administración de propaganda en tiempos en radio y televisión guardan una naturaleza y regulación federal, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones que se susciten al respecto.

Tal criterio fue sustentado por esta Sala Superior, en la jurisprudencia número 8/2010, del rubro "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN DEL TIEMPO QUE CORRESPONDA AL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN", aprobada en sesión pública celebrada el tres de marzo de dos mil diez.

Así es, tratándose de violaciones al artículo 134 Constitucional, por parte de funcionarios públicos, la Sala Superior es competente si la conducta denunciada incide o repercute en materia electoral en el ámbito federal o bien, cuando se violen reglas relativas a la asignación de tiempos y difusión de propaganda de partidos políticos en radio y televisión o de los tiempos que corresponden al Estado.

Sin embargo, tratándose de la aludida violación al artículo 134 de la Constitución Federal, cuya esencia es recogida en los párrafos antepenúltimo y último, del artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México,

relativo a "De la Administración y Vigilancia de los Recursos Públicos", que son como sigue:

“Artículo 129. Los recursos económicos del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.

[...]

La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.

El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, conforme a sus respectivas competencias.

[...]”

Incumbe a la Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de

SUP-JRC-7/2011

México, conocer de dicho medio de impugnación, en virtud de que en el caso, se reitera, en la denuncia primigenia se imputa la violación al artículo 134 de la Constitución Federal por parte del Diputado Local Propietario electo bajo el principio de mayoría relativa en el Distrito XXII del Estado de México, mediante la pinta de diversas bardas dentro del referido Distrito y fuera de un proceso electoral federal, lo anterior, según lo establecido en los mencionados artículos 41, bases III y V; 116, fracción IV, inciso i); y, 134, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 49, párrafos 5 y 6; 51 y 105, párrafo 1, inciso h), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretados a contrario sensu.

Lo anterior guarda relación con la intención que tuvo tanto el poder revisor de la Constitución, como el legislador secundario, al rediseñar el sistema de distribución de competencias entre las diversas Salas de este Tribunal, y tornar más coherente el sistema bajo la pretensión de que la Sala Superior se constituya como una instancia excepcional y última, la cual mantiene la facultad de revisar las decisiones de las Salas Regionales mediante el recurso de reconsideración, sin mencionar la posibilidad, siempre factible, de que ejerza la facultad de atracción de los asuntos que considere de importancia y trascendencia.

Dicho diseño de distribución de competencia entre las diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obedeció, esencialmente, a dos razones, a saber: a) el

funcionamiento de las Salas Regionales de manera permanente, lo cual resultaba prioritario en razón de las cargas de trabajo que enfrentaba esta Sala Superior; y, b) la descentralización de la justicia electoral, pues antes de la reforma el ejercicio de la función jurisdiccional electoral federal correspondía, en forma casi exclusiva, a la Sala Superior.

Por ende, tras la reforma aludida, las Salas Regionales conservaron la competencia que ya tenían durante los procesos electorales federales, y les fue ampliada con nuevas atribuciones, lo cual fortaleció a la Sala Superior como instancia máxima en los aspectos sustantivos del quehacer jurisdiccional.

Además, considero que la función de revisión judicial que lleva a cabo este Tribunal debe ser coherente con la noción misma de sistema federal, pues el ejercicio de la función jurisdiccional que llevan a cabo los Estados de la Unión no puede ser entendido como un ejercicio delegado, puesto que la Federación no se los delega, sino que cada ámbito tiene su propia competencia.

De la misma manera, en el caso de las Salas que integran este Tribunal, la competencia que ejercen las Regionales no puede ser entendida, en modo alguno, como delegada, excepto en los casos y términos previstos expresamente por la ley, sino que tiene su fundamento propio en la propia legislación.

Por lo anterior, y toda vez que las salas regionales son competentes para conocer cuestiones tanto de

SUP-JRC-7/2011

constitucionalidad como de legalidad, el suscrito considera que la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, es la competente para conocer y resolver el presente juicio.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA